

全国高等教育法律专业自学考试辅导丛书

行政法学

自学考试辅导

周旺生 王磊 主编

体例新颖
内容独特
针对性强
质量一流

人民出版社

行政法学

自学考试辅导

主编：周旺生 王 磊

编著：韩钧雅

编委：周旺生 王 磊 张 英 余履雪

崔 雷 王爱生 李晓霞 吴计政

张羽君 杨 雄 朱 理 米传勇

唐桂英 韩钧雅 刘 刚

人 民 出 版 社

策划编辑:万 琪
责任编辑:万 琪
装帧设计:曹 春

图书在版编目(CIP)数据

行政法学自学考试辅导/周旺生 王磊主编.

-北京:人民出版社,2004.7

ISBN 7-01-004426-0

I.行… II.①周…②王… III.行政法学-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(2004)第 058943 号

行政法学自学考试辅导

XINGZHENGFA XUE ZIXUEKAOSHI FUDAO

周旺生 王磊 主编

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:8.625

字数:228 千字 印数:1-10,100 册

ISBN 7-01-004426-0 定价:17.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

总 序

高等教育自学考试是国家根据宪法“鼓励自学成才”的规定，为推进在职专业教育和中学、大学后继续教育而建立的以学历考试为主的高等教育新制度。它以个人自学为基础，把广泛的个人自学、社会助学和严格的国家考试结合起来，是选拔和造就我国现代化建设所需要的人才的一种行之有效的教育形式和考试制度。高等教育自学考试不受年龄和原有教育程度的限制，不需要通过入学考试，既方便灵活，可以为没有机会进入高等学校的青年和其他公民提供接受高等教育的机会，又能够以严格的国家考试保证毕业生的质量，因而获得了普遍赞誉。也因此，高等教育自学考试成为向全社会开放的“没有围墙的大学”。自从这所大学开创以来，已有无数的青年从这里找回了信心，从这里走出来，迈向成功，迈向了人生的新的生活新的路程。

没有课堂的直观教学，无法亲耳聆听老师的讲授和直接得到名师的指点，也不能作同学相互之间的切磋或鸣放，对知识的掌握几乎完全依靠个人的学习和理解，这使自学考试平添了数不清的困难和苦涩。许多考生还要面对工作、谋生和其他多重压力，难以腾出专门的大量的时间去学习，而只能抓紧可以利用的点滴空闲，在自学考试的空间作顽强的拼搏，有时为了弄清一个问题甚至需要耗费大量的时间和精力。而且考试内容日益复杂，考题日渐灵活，难度也逐渐加大，许多科目难以一次通过，这就使获得自学考试的学历通常需要经历数年甚至更长的时间。所有这些，都意味着自学考试对每一个参加自考的考生，都不啻是对自我乃至整个人生的一次严重挑战。如何在困难的境地下和有限的时间内获取考试的成功，从

而为自己的人生奠定一个崭新的起点，的确是每个考生所念兹在兹的。

我们这套《全国高等教育法律专业自学考试辅导丛书》就是为了帮助考生顺利实现攻克自考关口这个目标而编写的。丛书根据法学自学考试的命题特点和未来发展趋势，针对考生在学习中出现的疑难和困惑，通过体例的创新和精彩实用的讲解，使考生能够顺利解决学习中所遇到的疑难问题，把握学习的重点和有效的方法，在有限的时间内取得最大的学习效果。

具体而言，本丛书有这样几方面的特点：

体例新颖是主要特色之一。丛书以高等教育自学考试的指定教材为蓝本，紧扣考试大纲，按照知识体系表、重点内容概览、考点与真题、总结与研判四部分编写。体系表将各章内容特别是知识点以架构图的形式表示出来，清晰而富有全局感。重点内容概览涵括所有重要概念、重点问题、疑难问题，考生由此即可把握各门课程的精华或关键。考点与真题部分针对历年的考试真题进行深入的剖析，可使考生获取典范性的知识和经验。总结与研判则是对所讲述内容的精练概括和对未来考试趋向的预测。这种体例安排，是自考复习过程中“宏观把握——微观掌握——宏观升华”和“练习——纠错——理解”的认知规律的真切反映。

内容独特是又一个值得说起的重要特色。丛书中的体系表对各章内容特别是知识点以架构图的形式显示出来，考生藉此可以在最短的时间内明确学习内容和应掌握的知识结构，由此为学习奠定基础，也使复习获得指针。重点内容概览由重要概念、重点问题、疑难问题三个层次所构成。这部分内容把厚重的教材凝结为简明的文字，解决了考生复习教材时由于内容较多而造成的前记后忘的尴尬。考点与真题部分则以本章的“重点内容概览”部分涉及的概念、重点和难点问题为线索，给出历年考题，提出参考答案，剖析考核知识点及解题思路。总结与研判部分结合本章内容总结、提炼复习要点和策略，在研究往年考试的命题特点和规律的基础上，为

考生备考提供更为具体的指导。

针对性强也是丛书的一个显著特色。本丛书直接针对考生学习中所遇到的难点，针对考生在考试中出现的易错点和未来考试可能的考核点，进行深入剖析和简明的讲解，使得考生能够在最短的时间内达到最佳的复习效果。考生通过“重点内容——考点——历年真题”的认知循环，可以学会分析本学科究竟有哪些考点和考核形式，了解考核的概率如何等等问题。在完成前述认知循环后，考生能够在丛书指导下，通过学习“总结与研判”部分的内容，对各章涉及的重点、难点、疑点、考点和热点问题进行整合，巩固和强化复习成果，提高复习备考的预见性和前瞻性。特别是总结与研判部分，丛书总结了往年考试的重点、考生容易出错的难点和以后可能出题的考点，是考生所需特别注重把握的内容。

最后，质量一流也是我们谈起丛书时所不能不特别指明的。丛书的作者都是高等教育法学自学考试主考单位北京大学法学院的博士，他们不仅对于各自的专业领域都有较深的造诣，也十分熟悉法学自学考试的种种情况。在长期的研究、学习和辅导自考学生的过程中，他们理解自考学生学习法学会遇到的问题和可能存在的困惑。他们深厚的专业知识、精益求精的精神、一丝不苟的态度和对自学考试的熟悉和了解的程度，都保证了本丛书成为全国自考辅导书籍中的不可多得的精品。

本套丛书是我们谢给广大自学考生的一件礼物。我们期待这套丛书能够把考生艰辛的自学考试之路改造成平坦的阳光大道，能够陪伴考生走过一段成功而富有意义的美好时光，帮助考生在自考征途上不断折桂，直至走向事业和人生的双重辉煌。



2004年6月18日于北京大学蓝旗营寓所

目 录

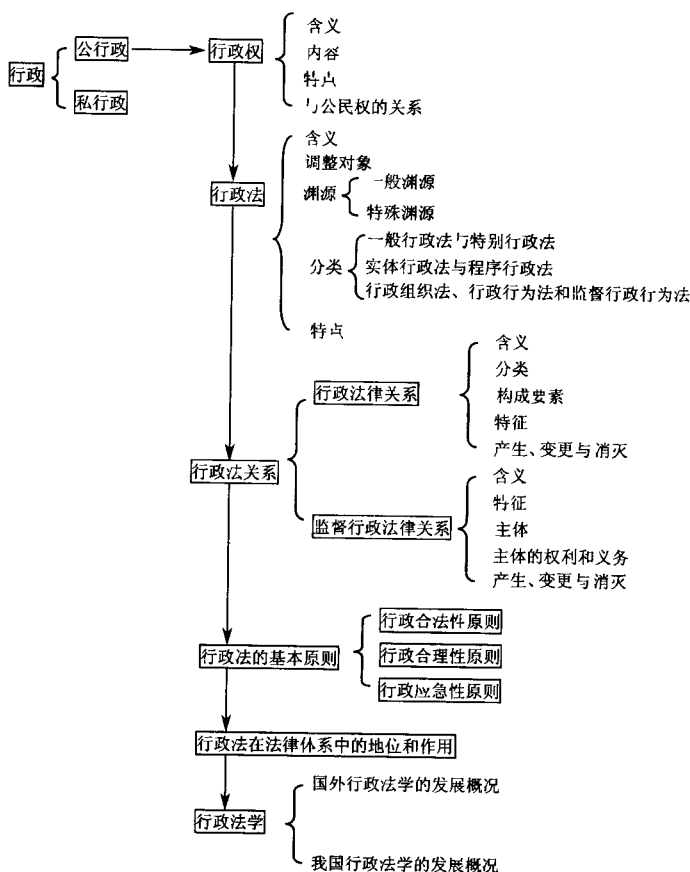
第一章 绪论	1
一、体系表	1
二、重点内容概览	2
三、考点与真题	14
四、总结与研判	24
第二章 行政法律关系主体	25
一、体系表	25
二、重点内容概览	26
三、考点与真题	34
四、总结与研判	41
第三章 行政行为概述	42
一、体系表	42
二、重点内容概览	43
三、考点与真题	51
四、总结与研判	58
第四章 抽象行政行为	59
一、体系表	59
二、重点内容概览	60
三、考点与真题	69
四、总结与研判	75
第五章 具体行政行为	77
一、体系表	77

二、重点内容概览	78
三、考点与真题	99
四、总结与研判	113
第六章 行政合同	115
一、体系表	115
二、重点内容概览	115
三、考点与真题	118
四、总结与研判	122
第七章 行政指导	123
一、体系表	123
二、重点内容概览	123
三、考点与真题	127
四、总结与研判	128
第八章 行政程序法	130
一、体系表	130
二、重点内容概览	131
三、考点与真题	136
四、总结与研判	140
第九章 行政违法与行政责任	141
一、体系表	141
二、重点内容概览	141
三、考点与真题	147
四、总结与研判	150
第十章 行政赔偿	152
一、体系表	152
二、重点内容概览	153
三、考点与真题	159

四、总结与研判·····	165
第十一章 行政复议 ·····	168
一、体系表·····	168
二、重点内容概览·····	169
三、考点与真题·····	179
四、总结与研判·····	187
第十二章 司法审查 ·····	190
一、体系表·····	190
二、重点内容概览·····	191
三、考点与真题·····	203
四、总结与研判·····	215
模拟试题（一）·····	220
模拟试题（二）·····	229
模拟试题（三）·····	239
模拟试题（四）·····	249
模拟试题（五）·····	259

第一章 绪 论

一、体系表



二、重点内容概览

(一) 重要概念

1. 行政

行政分为公行政和私行政，行政法领域的行政是指国家与公共事务的行政，不包括社会组织、企业的“私人行政”。关于行政的含义，国内外的学者有不同的看法，教材中给出的定义是：国家行政机关对公共事务的决策、组织、管理和调控。其含义为：

(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扩大，现代行政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事务和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。

近代意义的行政是国家权力分立的产物，而现代国家权力又出现交叉和混合的状况。近代几种关于行政的含义的主要观点如下：

(1) 行政是国家意志的执行。这个观点源于美国行政学家 F. J. 古德诺的政治、行政二分说。他认为，任何政府体制都具有意志的表达功能和国家意志的执行功能，而政治便是国家意志的表达，行政则是国家意志的执行。强调行政是国家意志的执行与实际不相吻合，也不利于促进行政积极、有效地实现和保障公共利益。

(2) 行政是国家立法、司法以外的一类国家的职能，或者说是除立法、司法以外的一类国家作用。这通常被称为“排除说”、“形式意义的行政说”。由于现代行政的发展，目前已出现职权的交叉、混合，同样一个行政机关可能同时具有行政职能、准立法职能和准司法职能。所以，用“排除说”来表述行政的含义是越来越困难。

(3) 行政是为了达到某种公益目的而逐日进行的具有连续性的具体活动，而立法是制定普遍性规则的活动，司法则是适用法律解

决争议的活动。这种观点也是建立在国家职能的分工，国家作用的基础上。但这一观点还包括立法机关、司法机关内部的行政管理，而又不能涵盖行政机关行使准立法职能、准司法职能的活动，故也存在很大不足。

(4) 行政即管理，也就是行政管理活动。但是，“行政”与“管理”在一定意义上是同等概念，用管理来界定行政，没有充分表述行政的含义，需要补充和解释。

2. 行政权

行政权是由国家宪法、法律赋予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。其含义为：

(1) 行政权来源于国家宪法和法律；

(2) 行政权由国家行政机关代表国家行使；

(3) 行政权系国家政权的组成之一，是国家治理和服务社会公权力的一种，因而多含有强制或命令的性质。

行政权的内容。现代国家行政机关部门林立，国家行政事务纷呈繁杂，具体到不同行政机关的行政职权也就不同。但就总体而言，行政权大致有如下内容：行政立法权；行政命令权；行政决定权；行政检查监督权；行政处罚权；行政强制执行权；行政裁判权等。

3. 公民权利

公民权利（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，由相应的义务所保障的公民的资格、利益、自由和权能。公民权利的内容十分广泛，包括政治权利和自由、宗教信仰自由、人身权利和自由、文化教育权利、社会经济权利等，且有不断扩大的趋势。

4. 行政法

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，或者说是调整因行政主体行使职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。这个定义有两层含义：

第一，行政法是国家一类法律规范和原则的总称；第二，这一系列的法律规范和原则调整的对象是行政关系和监督行政关系，而不是其他社会关系。

行政法的调整对象是行政关系和监督行政关系，是因国家行政机关及其他行政主体行使其行政职权而发生的各种社会关系。

5. 行政法的渊源

行政法的渊源是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。

6. 行政法的基本原则

行政法的基本原则是位于政治原则和宪法原则之下，产生于行政法并指导所有的行政法律规范的行政法原则，是行政法存在的基础，也是行政法原则中最主要、最具有普遍价值的原则。

7. 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。可以从以下几个方面来理解：第一，受行政法调整的社会关系主要是行政关系和监督行政关系；第二，行政法关系是由行政法调整而形成的；第三，行政法关系具有行政法上的权利义务内容。根据行政法治原则的要求，大多数的行政关系应转化为行政法律关系，但有些行政关系则不必转化为行政法律关系，如由行政建议、行政咨询等发生的关系。

（二）重点问题

1. 行政权的特点

（1）相对于其他国家权力而言，它具有自由裁量性、主动性和广泛性等特点；

（2）相对于社会组织、公民个人而言，它具有强制性、单方性和优益性等特点。

2. 行政权的双重作用

（1）行政权具有积极作用，即维护社会秩序，增进公共利益，保障公民、法人或其他组织合法权益。

(2) 行政权的消极作用，即行政权易被违法行使或被滥用，导致侵犯公民、法人或其他组织的合法权益，损害公共利益，破坏社会秩序。

3. 行政权的内容

不同的行政机关有着内容不同，数量不等的行政职权。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；行政监督权；行政制裁权；行政强制执行权；行政裁判权等。

4. 行政权与公民权利的关系

行政权力与公民权利关系问题是行政法研究的主要问题，两者是相互依存、相互对立的关系。行政权力源于公民权利，是公民权利的一种特殊转化形式。在二者形成的关系中，一方权利（权力）的实现，以另一方履行相应的义务为条件。每一方既是权利主体又是义务主体，双方的权利义务在总体上应该是平衡的。

5. 行政法的调整对象

行政法的调整对象是行政关系和监督行政关系，是因国家机关及其他行政主体行使其行政职权而发生的各种社会关系。其中，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。

6. 行政法的渊源

行政法的渊源包括一般渊源和特殊渊源。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；特殊渊源，是指有关行政法规范和原则的法律解释，以及国家权力机关、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。前者是主流，后者是辅助性的。

一般渊源：(1) 宪法；(2) 法律；(3) 行政法规与部门规章；行政法规是指国务院根据宪法和法律制定的关于行政管理的规范性文件的总称；部门规章则是指国务院部委制定的规范性文件的总称；(4) 地方性法规；自治条例、单行条例、地方规章。地方性法

规，是省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，所制定的规范性文件的总称。地方规章，是指省、自治区、直辖市的人民政府所在市和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律和行政法规制定的规范性文件的总称。自治条例和单行条例，是民族自治地方人民代表大会，依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限，根据当地的政治、经济和文化的特点，所制定的规范性文件。

特殊渊源包括：（1）法律解释；（2）其他规范性文件，主要是中共中央与国务院、国务院与有关组织联合发布的规范性文件；（3）我国承认的国际条约和惯例。

7. 行政法的地位和作用

（1）行政法的地位

行政法是仅次于宪法的部门法，是我国社会主义法律体系中最重要部门法之一，在我国法律体系中占有重要的地位。具体表现为：

从行政法的调整对象看，它所调整的社会关系与国家权力、公民权利息息相关，是公民权利与国家权力关系的重要组成部分；从行政法与宪法的关系来看，行政法是宪法的实施法，是“动态的宪法”；从行政法与其他基本法律部门的关系来看，行政法对其他部门法的影响越来越大。

（2）行政法的作用

行政法具有双重作用，一是保障行政管理有效实施，同时也要保护公民、法人和其他组织的合法权益，二者是对立统一的，两者相互依赖，不可偏废。强调行政法保护公民、法人和其他组织的合法权益的作用，现实意义较强。首先，这是法的公平、正义原则在行政法上的特殊要求；其次，它符合行政法产生之政治需要；再次，这也与行政法保证行政管理的有效实施的目的相吻合；最后，

在我国，由于封建思想在一定程度上还存在着，“行政中心”的思想还比较坚固，行政权失控或法外行政问题仍是行政法领域的主要问题，漠视、侵犯公民权利的现象时有发生。

行政法保障行政管理有效实施的作用主要是通过确认和赋予行政机关管理职能来实现的。体现为：行政法确认行政权的相对独立性，确认行政权由国家行政机关享有和行使；行政法确认行政机关具有相对于公民、法人及其他组织的行政权力，赋予行政权以优益性、强制性等属性；行政法保障行政机关对其公务员的管理权；行政法保护行政机关在特殊情况下的活动；随着社会发展的需要，行政法不断确定新的行政职能；行政法保护公民、法人和其他组织的合法权益的作用是通过建立一系列制度来实现的：行政法创设的以民主、公正为主要价值目标的行政程序制度帮助公民参与行政决策，影响行政决策，以保护自己的权益；行政法设立行政公开制度、行政申诉制度、国家赔偿制度等，使行政法保护公民、法人和其他组织合法权益的作用得以充分发挥。

8. 行政法律关系的产生、变更和消灭

行政法律关系的产生，是指行政法律关系主体及其权利义务的实际形成；行政关系的变更是指法律关系主体、内容或者客体发生了变化。行政法律关系的消灭，是指行政法律关系主体双方权利义务的分充分行使和履行，或由于某种事实的发生而导致双方的权利义务无法行使或履行。行政法律关系的产生、变更和消灭必须有行政法规范的根据和相关的法律事实的出现。

（三）疑难问题

1. 行政权与行政职权的区别

行政权是行政机关依法管理国家事务的权力，它与立法权、司法权共同构成国家政权，较为抽象；行政职权则是具体行政机关和工作人员所拥有的行政管理资格和权能，是行政权的具体配置和转化形式。

2. 行政权与行政权限的区别

行政权限是法律规定的行政机关工作人员行使职权所不能逾越的范围、界限，是行政权的具体形式——行政职权的三个构成要素之一。行政机关行使职权超越行政权限，便构成行政越权，视为无效。

3. 行政法的分类

根据不同的标准，可以将行政法分为以下几类：

(1) 以行政法的调整对象的范围为标准，可分为一般行政法和特别行政法。一般行政法，是指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，是指对特别行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范和法律原则的总称，如经济行政法、军事行政法、体育行政法、公安行政法、民政行政法、卫生行政法、科技行政法等。在行政法学领域，通常在行政法总论中研究一般行政法，而在行政法分论中研究特别行政法。

(2) 以行政法规范的性质为标准，可分为实体行政法和程序行政法。实体行政法是规范当事人在某种法律关系中的存在、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，实体行政法是行政行为的内容，程序行政法是行政行为的表现形式，二者是统一的。

(3) 以行政法的作用为标准，可分为行政组织法、行政行为法和监督行政行为法。行政组织法，即有关行政组织的规范，分为两部分：一部分规范规定行政机关的设置、编制、职权、职责、活动程序和活动方法，其中关于行政职权、职责的范围，是行政组织法的核心内容；另一部分规范规定国家行政机关与其公务员双方在录用、培训、考核、奖惩、职务升降、交流中的权利（职权）、义务（职责）关系，这部分规范往往表现于公务员法中。行政行为法，