

行政责任法律规制研究

Xingzheng Zeren Falü Guizhi Yanjiu

翟月玲 著



中国社会科学出版社

行政责任法律规制研究

Xingzheng Zeren Falü Guizhi Yanjiu

翟月玲 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政责任法律规制研究/翟月玲著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5065 - 8

I. ①行… II. ①翟… III. ①行政管理—责任制—法律—研究—中国 IV. ①D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 262030 号

出 版 人 赵剑英

选题策划 李庆红

责任编辑 任 娜

责任校对 任 娜

责任印制 王 辉

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 138 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2014 年 11 月第 1 版

印 次 2014 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 14.75

插 页 2

字 数 251 千字

定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书得到聊城大学学术著作出版基金资助

目 录

第一章 学术视野下的行政责任制度.....	1
第一节 行政责任释义.....	1
一 “行政”的含义	1
二 “责任”与“责任行政”的内涵	3
三 行政责任主体.....	4
四 行政责任释义.....	6
第二节 行政责任的分类与特征	10
一 行政责任的分类	10
二 行政责任的特征	12
第三节 行政责任法律规制的基本原则	14
一 我国现有行政责任法律制度基本原则的不足	14
二 我国行政责任法律制度基本原则的确立	17
第二章 行政责任法律规制的古代溯源	22
第一节 中国古代行政责任法律规制	22
一 中国古代官吏考核法律规制	22
二 中国古代官吏选任与监察法律规制	33
第二节 西方国家古代行政责任法律规制溯源	46
一 古希腊古罗马时期的民权思想	46
二 古希腊古罗马时期的自然法思想	59
三 中世纪西欧的权力思想	72
第三章 行政责任法律制度的理论基础	84
第一节 行政责任法律规制的理论基点	84

一	政治哲学基点	84
二	法学基点	90
第二节	公共利益限制个人利益的合理边界	94
一	原因分析：个人利益是公共利益的基础和依归	95
二	影响因子：合理边界涉及的五个要素	97
三	补偿边界：公共利益限制个人利益的“公正补偿” 原则	104
四	结语	107
第三节	政府干预政策的合法化	108
一	政府合理定位：经济转型中政府干预市场政策的 合法化前提	109
二	市场缺陷与政府缺陷：政府干预市场政策的 合法化边界	111
三	“选择性”干预：政府干预市场政策的 合法化尺度	115
四	权利与权力的平衡：政府干预政策的合法化保障	118
五	公民参与：政府干预政策的合法化基石	119
六	结语	121
第四章	我国行政责任法律制度的现状分析	123
第一节	行政责任制度的立法现状	123
一	相关的法律文件	124
二	现状分析	129
第二节	我国行政监察机制的运行现状与原因	134
一	我国行政监察法律规制运行现状	134
二	我国行政监察机制之困境	138
三	运行困境之原因分析	141
第三节	我国反腐制度现状及其相关因素	142
一	我国的反腐制度现状	142
二	反腐制度运行成效及其相关因素分析	147

第五章 行政责任法律制度体系之构建·····	162
第一节 建立行政责任法律制度体系的必要性与可行性·····	162
一 WTO 规则对中国行政责任制度提出的挑战 ·····	162
二 我国社会利益群体分化的需要·····	167
三 可行性：日本行政程序法发展的启示·····	173
第二节 行政责任法律规制体系的选择方向与模式·····	180
一 行政责任法律制度的价值取向与规制·····	180
二 行政责任法律制度体系的选择方向与立足点·····	188
第三节 构建行政责任法律制度的基本思路·····	195
一 我国行政责任法律制度的实体性规定·····	195
二 我国行政责任查处的程序性问题·····	208
附录·····	213
参考文献·····	226

第一章 学术视野下的行政责任制度

第一节 行政责任释义

行政责任不能得到有效追究是我国行政管理领域腐败、执法不严、违法不究等不良现象广泛存在的重要成因。行政责任不能得到有效追究问题虽已引起了学术界与实务界的大量关注,但相关理论研究明显滞后,学界对政府及其公务员行政责任实现问题的研究尚处在起步阶段,研究成果相对较少,不能为行政责任的设定及其有效追究提供有力的理论引导与支撑。到目前为止,我国还没有一部专门规范行政责任的《行政责任法》。我国的行政责任法律制度是由大量的法律、法规中有关行政责任的法律规范构成的。随着这一系列行政法律的施行,行政责任的立法化、规范化已成为当今学术界普遍关注的问题。行政责任是保障相对人合法权益,监督行政主体行政行为的必要手段。鉴于此,笔者首先对“行政”与“责任”以及“行政责任主体”进行分析,并在此基础上分析整合,最后阐述“行政责任”的基本含义。

一 “行政”的含义

在“行政责任”一词中,“行政”是属性的限定词,与立法、司法相对立,它强调的是“行政”责任,而不是立法、司法责任。如不明晰何谓“行政”,则对“行政责任”的认识,将无探讨之基础,因此,这是一个首先应该解决的问题。

“行政”一词,可作形容词,也可作名词。《现代汉语词典》解释“行政”:1. 指行使国家权力的:如行政机构。2. 指机关、企业、团体等

内部的管理工作：如行政人员。就“行政责任”而言，“行政”的第一种含义是指事物的一种属性。国家权力划分为三种：立法、司法与行政，而国家在行使权力时，相应地就会产生三种责任：立法责任、司法责任与行政责任，而“行政”的第一种含义强调的就是“行政”责任，而非其他责任，而“行政”的第二种含义指的是对内实施的一种行为内容，它强调的是内部管理和机关、企业、团体等与其内部人员的关系。由于中国目前没有《行政责任法》，因此，“行政”的含义只能参阅专家学者的相关论述。而《国家司法考试辅导用书（2013）》则有相对的权威性。它从三个方面对“行政”的含义进行阐述。

（一）在不同国家制度时代背景下，行政有不同的领域、作用和意义

现代行政大体可分为公共行政和普通行政两大类。公共行政包括国家行政、公共事业组织行政、地域性自治组织的行政、团体性自治组织的行政和其他公共行政；普通行政包括以营利为目的的企业行政、民营非营利社会服务组织的行政和其他普通行政。

（二）行政法意义上的行政是指公共行政

行政法支配公共行政的范围，因国家和历史时期的不同而变化。有的国家将国家设立的教育机构等公共事业单位和地域性自治组织的行政都纳入行政规范的范围，有的国家的国有企业和公用设施企业也受到或者在历史上曾经受到行政法的支配。虽然行政法对行政的支配范围没有固定的模式，但是一般都保持在公共行政框架内。我国行政法支配的公共行政，现在主要是国家行政。它是指国家行政机关行使职权实现国家行政职能的活动。

（三）国家行政可做各种分类

在行政法学可以将国家行政分为积极行政和消极行政、负担行政和授益行政、形式行政和实质行政。

其实，“行政责任”一词，体现的是一种行政主体与相对人的关系，实际上包含了两个层面的含义：其一，指作为行政主体的政府部门对人民承担其因实施行政行为所造成的法律后果的责任，这里的行政行为既包括具体行政行为也包括抽象行政行为。承担这种责任是政府的义务。其二，指当相对人的合法权益受到行政机关行政行为损害时，有权要求政府予以保护，这是行政相对人的权利。

归纳起来，“行政责任”中的“行政”是指政府及其工作人员对行政相对人及其政府内部人员实施的一种合理行为。

二 “责任”与“责任行政”的内涵

现代的行政机构职责众多,诸如颁布命令或公告,做成各种调查、研究或考核等报告,就各种问题做出决定并实施行为等,其结果是直接影响人民权益,或者涉及学术研究。因此,没有一套完整健全的行政责任制度体系,很难对行政行为进行监督与管理,更无法保障相对人的合法权益。即使合法权益遭到损害,也是不知所措,出现投诉无方、状告无门的尴尬局面。

我国大部分的法律和行政法规是由行政机关来执行的,而全部的行政行为都是由行政机关、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织与个人来实施,而这些行为会无一例外地对人民权益造成各种各样的影响。近年来,由于部分行政人员本身法制观念不强,主仆意识颠倒,把手中的权力看成是个人随意支配的工具,要物权,谋私利,出现许多损害人民利益的现象。这种现象出现的原因除个人观念外,关键因素就是我国缺少一套健全的行政责任体制,没有做系统化整理,没有对行政人员的行为进行具体的、程序的量化责任限定,以至于当他们实施了行政侵权行为,给人民利益造成损害后,能够逃避法律法规的制裁,或者只处以隔鞋搔痒的行政处罚,不能对其行为造成的后果承担足够的责任。

责任一词有两种内涵:一是指应尽的职责,二是指应承担的过失。在行政法学研究中人们只是从法律责任制度关注行政责任,而不是道义的责任。“责任”一词,实际上体现的是行政法学界的平衡论精神。自从20世纪90年代初罗豪才先生提出平衡论以来,曾引起行政法学界的诸多争论。从中国行政法学的发展来看,对行政法性质的认识有一个从“管理论”转向“控权论”再到“平衡论”的过程。“平衡论”作为行政法学的基础理论,其基本含义是:在行政机关与相对方权利义务的关系中,权利义务在总体上应当是平衡的。它既表现为行政机关与相对一方权利的平衡,也表现为行政机关与相对一方义务的平衡;既表现为行政机关自身权利义务的平衡,也表现为相对一方自身权利义务的平衡。^①现代行政程序以民主、公正为宗旨,同时兼顾效率,行政程序的设立赋予了相对方重要

^① 罗豪才:《现代行政法的理论基础——论行政机关与相对一方的权利义务平衡》,《中国法学》1993年第1期。

的程序性。公民正是以这些程序上的权利，抗衡行政机关的执法权力，从而使自己从单纯的行政行为对象变成了可以通过行政程序制约行政行为的主体，从纯粹的被动者变成了一定条件的主动者，从而起到平衡作用。即通过行政责任的追究程序设计，保障行政法律关系双方主体在行政争议处理过程中的地位平衡。具体到行政责任制度而言，行政法的基本功能是调整行政主体和行政相对方的相互关系。也就是说通过确立双方主体各自的权利、义务，使其相互关系处于最有利于实现二者各自任务的状态。在行政法律关系中，行政主体和行政相对方的法律地位不是完全对等的，二者的权利、义务不是完全对应的，但二者的相互关系却处于一种相互平衡状态，即行政法所维系的一种特定秩序——行政法律秩序状态。这里行政责任的整体机制起着重要的作用，行政法通过不同的行政责任形式调节行政主体双方关系的冲突，保障双方关系的平衡。

责任行政，又称责任政府，是现代民主政治的一种基本价值理念。它要求行政机关及其公务人员履行其在整个社会中的职能和义务时，必须正确地做事，不做法律禁止的行为。同时，要做有利于社会的事，不做有损社会的事。

依民主政治的理念，政府从社会获取权力代表社会施政，其条件是切实履行社会契约规定的义务，即政府机关及其工作人员必须积极地履行社会义务和职责。其出发点必须是基于民意，政府必须回应社会和民众的基本要求并采取积极措施，公正、有效地实现民众的需求和利益。政府只有在其能够保障社会利益的实现、真正履行其责任时才是合乎理性的、有道理的、合法的。

三 行政责任主体

行政责任主体是指行政机关及其负有直接责任的主管人员或其他直接责任人员。自然人承担上述法律责任时，必须具有责任能力。责任能力是指行为人依法承担法律责任的能力或资格。责任能力与自然人的年龄、智力状态、身体健康状况等密切相关。一般来说，各国都规定了国家或地方政府的公务机关应该是行政责任的当然承担者。但是，各国对于“公务机关”的理解不尽一致，尤其对议会、法院、军事机关、国家企业法人等组织是否为行政责任的承担者，出入较大。瑞典把国家行政机关、国会、教会、法院、地方公共团体等规定为行政责任主体。法国规定行政责

任主体为国家行政机关、地方公共团体、私法上的团体被政府委托进行公共服务管理的组织等。韩国规定国家行政机关、国会、大法院、宪法法院、中央选举委员会、地方公共团体、政府投资的机关等为行政责任主体,范围更广。^① 总体而言,大陆法系国家,所谓的公务机关应该指的是行政主体,即政府行政机关和公务法人。

一般而言,行政法是规定国家行政机关的组织、职权、行使职权的方式、程序以及对行使行政职权的法律监督的调整行政关系的法律规范。但是,一些不属于行政机关范围的团体与组织也都纳入了行政责任主体的范围之内,原因是什么呢?

首先是行政权力的扩张。由于不断发生的世界性经济危机,西方发达国家认识到政府对国家经济调控的重要作用,从而使其经济体制由自由竞争而转至市场与国家调控相结合的中间路线,这就使得政府的影响力渗透到社会经济的各个方面,特别是出现所谓“福利国家”(Welfare state)以后。^② “福利国家”的出现可以上溯到20世纪初,以英国1911年《国家保险法》、1902年《教育法》、1908年《老年退休金法》等法律的出现为标志,^③ “福利国家”的特征是管理性规章激增,更多的权力集中到国家身上。与此同时,现代类型的行政部门代替了旧式的委员会,部长负责制学说伴随着相关的文官隐姓名利以及文官与政治相分离的原则开始形成,从而奠定了庞大而有力的官僚政治基础,它是现代行政的主要工具。^④ 地方政府的领域也扩展到从人的生存环境到人的就业、培训等衣食住行活动。在中国更是如此,新中国自成立以来直至20世纪90年代,一直是计划经济体制,国家控制着一切经济活动,国家行政机构异常庞大,中国是彻底的行政国家。在中国行政授权产生了法律法规授权的组织,这些非国家组织的行政主体,如学校、医院等成为有管理社会公共事务职能的事业单位,一部分事业单位行使的行政职权,也应纳入行政责任立法的范围,它们以自己的名义行使行政职权,并承担相应的法律责任。行政机关委托的组织也不是行政机关,但是它们却能行使一定的行政职权,这种行政职权来源于行政机关的委托,因此行政机关委托的组织也被纳入行政

① 刘杰:《外国情报公开法述评》,《法学家》2000年第2期。

② 冯国基:《行政资讯公开法律制度研究》,法律出版社2002年版,第6页。

③ [英]韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第703页。

④ 冯国基:《行政资讯公开法律制度研究》,法律出版社2002年版,第6页。

责任主体范围,不同的是,它不能以自己的名义行使行政职权,而是以委托机关的名义行使,其行为后果产生的法律责任也由委托机关承担。在西方,各国宗教团体和其他自治组织之所以成为行政责任主体是与其社会政治经济文化密不可分。在西方各国,教会有自己的财产,管辖着所属教区的教务和信徒,在本教区内享有世俗政府不能干涉的许多权力,而自治团体主要包括地方团体和行业组织。由于西方一些国家实行地方自治制度,地方自治团体有很大的行政权力,如法国,地方团体包括组织和行政长官,享有管理地方事务,通过财政预算、管理地方财产等权力。^①至于行会组织,它们收取会费,管辖着所属的会员,制定行业规则和资格评定,也有较大的权力。上述三者都起到了行政管理职能的作用,故而有些国家将宗教团体和其他自治团体纳入行政责任主体的调查范围,以便对其活动加以监控,保障人民的权益。

以上主体要承担行政责任,行为人主观上必须有过错,包括故意和过失,但主要是故意。所谓故意是指行为人明知自己的行为会造成某种损害后果而希望或放任这种危害结果发生的一种主观心理状态。

所谓过失,是指行为人应当预见自己的行为会造成某种损害后果而没有预见,或虽已预见但轻信能够避免的一种主观心理状态,最典型的过失后果是失职,对于失职必须进行责任追究。失职追究是指机关工作人员由于不负责、不履行或不正确履行自己的工作职责,构成失职行为,致使国家、集体、人民群众的利益遭受损失,必须追究其行政及经济上的责任。

四 行政责任释义

行政责任概念主要是源自法学界与行政学界。行政学界从权力来源本职责出发对行政责任进行阐释。法学界则从“法律责任”概念出发将行政责任与民事责任、刑事责任等一同进行大量探讨。

(一) 行政学对行政责任的阐释

在行政学上行政责任是政府及其构成主体行政官员(公务员)因其公权地位和公职身份而对授权者、法律以及行政法规所承担的责任。^②在行政学视野中,认为行政机关及其公务员行使行政权力是公共行政的主

^① 王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第52—100页。

^② 张创新、韩志明:《行政责任概念的比较分析》,《行政与法》2004年第9期,第486页。

体,自然就是行政责任的主体;其行政权力来源于人民授权,权力行使不仅要对法律、法规和政策负责,还须对公众、政党、立法机关、社会价值和伦理道德承担责任。这是对行政责任内涵广义上的阐释。在该意义上行政责任的内涵重点强调行政机关及其公务员应承担履行行政职权在政治、法律和道义上最基本层次和最低限度职责,亦可以称作“必须做”和“应当做”的本职工作。至于本职工作未履行或履行不当所引起的责任,则属于从属责任。

行政学范畴中行政责任的履行与追究:首先,除了依据法律的责任履行与追究,还包括在政治上、道义上的责任履行与追究,就行政领导者来讲,包括“引咎辞职”政治后果的承担与追究;其次,行政学的行政责任是针对本职岗位职责的履行与承担;再次“法律责任”不仅包括依据行政法的责任追究与承担,还包括其他法律的责任追究与承担。

(二) 法学对行政责任的阐释

在法学领域,行政责任则被看作是法律责任的一种,法学集中探讨行政责任的内涵及其与其他责任的区别。

1. 法学视角的行政责任

在法学领域行政责任有广义和狭义之分。广义指行政法律关系的主体和相对人违反行政法规依法承担的责任;狭义指行政机关及其公务人员的违法行政责任,即行政主体的行政责任。随着法治社会的建设、责任政府的建设及权力控制理论的发展,在法学领域,行政责任越来越多地指向行政机关及其公务人员的违法行政责任。本书探讨的“行政责任”指向狭义行政责任——行政主体的行政责任。关于“法律责任”,法学上存在着“义务说”“后果说”“谴责说”以及“三位一体说”等不同认识。“义务说”认为,行政责任是指行政主体在行使行政职权的过程中所必须承担的法定义务。^①这种观点将行政责任混同为行政职责,违背了法理上“义务—责任”的关系原理,使行政责任的“责任”含义与民事责任、刑事责任不一致。“后果说”认为,行政责任就是指行政主体及其工作人员因违反行政法律规范而依法必须承担的法律责任,它是行政违法包括部分行政不当所引起的法律后果。^②这种观点突出了违法行政与责任之间的因果

① 张世信、周帆:《行政法学》,复旦大学出版社2001年版,第72页。

② 朱新力:《行政违法研究》,浙江大学出版社1999年版,第280页。

关系,把违法行为与责任紧紧联系在一起,但仍具片面性,没有全面概括行政责任的特点。“谴责说”认为,行政责任是行政主体因违反行政法上的义务而应受到谴责而必须由行政主体或国家承受的法律上的不利负担和制裁。^①这种观点忽视了行政责任中的行为违法特征。如若法院判令行政机关履行其应作为但不作为的行政行为,那么,行政机关履行其依法应当履行的本职工作,这不是一种不利负担呢?“三位一体说”认为,行政责任是行政主体及其执行公务的人员因行政违法或行政不当,违反其法定职责和义务而应依法承担的否定性的法律后果。^②这种观点既顺应了“义务—责任”的关系原理,又突出了违法行政与责任之间的因果关系,并体现了行为的违法性及其否定的评价。因此,它在法学领域被大多数人接受,被认定为通说。^③

综合以上对“行政”“责任”“责任政府”和“行政责任主体”等概念的分析描述,我们可以初步得出行政责任这一概念的定义。

这里所说的行政责任首先是一项制度,就我国目前的立法状况来说,尚没有专门的法律规定这一项制度,只是见于一些法律法规中。其实行政责任这一观念的真正产生和发展是近代民主政治发展以后的事情。在近现代民主政治社会里,公共权力无论是名义上还是实质上都来源于人民权利的让渡。在理论上深刻表达这种“主权在民”思想的莫过于社会契约论。霍布斯认为,为了摆脱“自然状态”,人们在理性的指引下共同约定,“把大家所有的权力和力量付托给某一个或一个能够通过多数意见把大家的意志化为一个意志的多人组成的集体”。^④洛克指出,为了使天赋的权利得到可靠的保护,就需要一种既凌驾于每个个体之上,又能代表每个个体意志的公共权威来裁决和调整人与人之间的利益冲突关系。这种公共权威起源于契约和协议,以及构成社会的人们的同意。^⑤在卢梭看来,主权体现着人民的意志,是公意的运用,“什么是政府呢?”政府就在人民与主权者之间建立一个中间体,以便两者得以互相适合,它负责执行维持社

① 费伟等:《行政责任概念之探究》,《法律园地》2001年第2期。

② 皮纯协、胡锦涛:《行政法与行政诉讼法教程》,中央广播电视大学出版社1996年版,第221页。

③ 李蕊、赵德铸:《行政主体行政责任阐释——源自责任追究视角》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2013年9月,第78—83页。

④ [英]霍布斯:《利维坦》,商务印书馆1985年版,第131页。

⑤ [英]洛克:《政府论》,商务印书馆1964年版,第105页。

会的及政治的自由。^①也就是说,首先公共权力的国家是更好地保护“私权利”,也必须对公共权力的设置课以相应的责任规定和设计,建立起权责统一的公共行政体系。

我国是人民民主专政,一切权力属于人民,公务人员只是代表广大人民群众行使权力,当人民群众把掌握的国家权力赋予其之后,为人民谋利益维护群众合法权益就是履行职责。权力意味着一种责任,权力越大其责任就越重。从法治制度而言,有怎样的权利就应有怎样的相应义务,行使什么样的权力就应承担相应的责任。权力与责任相互依赖。法治国家的特征之一就是确保责任与权力相依相伴,不可分割,责权统一规则,使权力规范化、明晰化和合法化,权力一旦超越合法的范围,就应以承担相应的责任作为越权的必然代价。没有责任的权力必然滋生权力的放任和腐败。一些高职公务员如成克杰、胡长清等人的腐败落马,引发了人们对行政责任的思考,党的十五大、十六大均将惩治腐败、大力推进廉政建设作为党的中心工作来抓。但是,惩治腐败,即罪后处置并不是消除腐败的最佳方法,只是打击腐败的权宜之计。必须设置行政责任制度进行事先规制,才能很好地防患于未然,那么什么是“行政责任”呢?

行政责任指的是国家机关及其公务人员在行使职权过程中对国家权力主体——人民负责,必须通过对自身职责的履行保护人民合法权益,为人民谋取利益,否则将承担相应的后果。

2. 法学领域中行政主体行政责任的实现与追究

首先,在法学领域内,责任的追究指向违反法定本职职责后的否定后果;其次,该“否定后果”限于法定,是法律上应受谴责的责任,法无规定则无责任,不包括政治责任和道义责任;最后,违背行政法律规范应受谴责的责任,明确行政责任的承担方式和途径是其不可或缺的内涵,不同于民事责任、刑事责任。

行政责任与其他法律责任的追究和实现是法学关注的重点内容之一,因此,将行政责任与其他责任相区别是法学理论探讨不可忽视的内容。按照责任的性质划分,法学上的法律责任主要划分为行政责任、宪政责任、民事责任与刑事责任。刑事责任是对严重违法行为的最严厉的制裁,其在属性、功能、制裁手段等方面与行政责任、宪政责任、民事责任有着严格

^① [法] 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆1980年版,第76页。

的区分,一般不易混同。关于行政责任与宪政责任,由于我国对宪政责任研究起步比较晚,对于二者之间的关系关注较少。至于民事责任与行政责任之间,由于在《国家赔偿法》出台以前,依据我国《民法通则》第121条规定,国家机关或者国家机关及其工作人员执行职务,侵害公民、法人的合法权益造成损害的,应当承担或者一说追究其民事责任。因此,《国家赔偿法》出台后,人们更多关注的是行政责任与民事责任的区别。

其次,法学行政责任与行政学行政责任的区分焦点,着重表现在行政责任与政治责任的混淆。行政责任是行政主体及其公务人员违反行政法规而产生的法律责任。政治责任是政府、部门及工作人员在政治生活领域由政治行为失误而引起的责任。二者存在着明显的不同:一是责任追究的根源不同。行政责任来源于部门法——行政法规范,政治责任源于政治规则和政治道德规范。二是责任追究的程序不同。行政责任是通过法律规定的程序予以追究,由法定部门依据法律的标准和程序予以决断;而政治责任是通过授权者——民众的弹劾、不信任案或舆论等追究。三是政治责任与行政责任的责任追究效力不同。行政责任只能针对违法行政主体及其主要公务人员追究责任,对其他人员不能连带追究,而政治责任可以连带追究政治团体的整体。

第二节 行政责任的分类与特征

一 行政责任的分类

(一) 按行政责任的来源可分为法定责任和道义责任

法定责任是依据法律法规和组织规定的义务作为前提。也就是说当国家机关及其工作人员违反了法律法规所规定的义务时,应当承担其行政行为产生的不利后果。行政行为可分为两部分:一是抽象行政行为,二是具体行政行为。抽象行政行为是指行政主体以不特定的人或事为对象所实施的行为。^①我们认为,抽象行政行为分为两类:一类是行政立法行为,指

^① 姜明安主编,马怀德、湛中乐副主编,司法部法律考试资格委员会编审:《行政法学》,法律出版社1998年版,第64页。