

- 全国高等教育自学考试指定教材
- 法学专业 行政管理专业

行政法学(新编本)

附 行政法学自学考试大纲



全国高等教育自学考试
指导委员会 组编

罗豪才 主编

北京大学出版社



全国高等教育自学考试法学专业、行政管理专业
指定教材

行政法学

(新 编 本)

(附 行政法学自学考试大纲)

全国高等教育自学考试指导委员会组编

主 编 罗豪才

副主编 湛中乐

撰稿人 (按姓氏笔画为序)

马怀德 甘 雯 沈 岿

杨建顺 罗豪才 莫继宏 湛中乐

北京 大学出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

行政法学(新编本)/罗豪才主编. - 北京:北京大学出版社, 1998

ISBN 7-301-03326-5

I. 行… II. 罗… III. 行政法-法学-中国 IV. D922.11
中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 01003 号

书 名: 行政法学(附 行政法学自学考试大纲)

责 任 者: 罗豪才主编

责 任 编 辑: 李 霞

标 准 书 号: ISBN 7-301-03326-5/D·342

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京大学校内 100871

电 话: 62752015 62752018 62752032

排 版 者: 北京大学出版社激光照排中心

印 刷 者: 北京朝阳区飞达印刷厂印刷

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

850×1168 毫米 32 开本 17.625 印张 440 千字

1996 年 12 月第二版 1996 年 12 月第一次印刷

定 价: 20.00 元

出版前言

高等教育自学考试教材建设是高等教育自学考试工作的一项基本建设。经国家教育委员会同意,我们拟有计划、有步骤地组织编写一些高等教育自学考试教材,以满足社会自学和适应考试的需要。《行政法学》是为高等教育自学考试法律专业组编的一套教材中的一种。这本教材根据专业考试计划,从造就和选拔人才的需要出发,按照全国颁布的《行政法学自学考试大纲》的要求,结合自学考试的特点,组织高等院校一些专家学者集体编写而成的。

法律专业《行政法学》自学考试教材,是供个人自学、社会助学和国家考试使用的,无疑也适用于其他相同专业方面的学习需要。现经审定同意予以出版发行。我们相信,随着高等教育自学考试教材的陆续出版,必将对我国高等教育事业的发展,保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

编写高等教育自学考试教材是一种新的尝试,希望得到社会各方面的关怀和支持,使它在使用中不断提高和日臻完善。

全国高等教育自学考试指导委员会

1996年10月

序

张尚鸾

行政法在我国是一个长期被人们误解和遗忘了的法律部门。党的十一届三中全会以后,由于建设现代化社会主义国家的需要,在党中央发扬人民民主、健全社会主义法制这一方针的指导下,行政法才逐步列上了党和国家法制建设的日程。

近十多年来,我国年轻的行政法学界,遵循党和国家关于加强社会主义法制总的指导思想,根据我国国情,作为有力助手,在努力形成和完善我国政府法制的过程中,逐步悟出了一条适合我国现阶段社会主义法制建设的重要经验。这就是:在我国新的历史时期,不仅要加强公检法司等国家司法部门的法制建设,还必须加强政府各方面工作的法制建设,即加强政府法制。围绕这个主题,具有我国特色的行政法学也逐步蓬勃地发展起来。人们开始认识到,西方老牌资本主义国家早就提出的“依法行政”这个口号,也同样适用于现代中国。因为,在资本家当政的国家中,尚且要讲“依法行政”,作为当代世界最高国家类型的社会主义国家,为了贯彻依法治国的方针,怎能不坚持实行“依法行政”呢?

自从党的十四大提出在我国建立社会主义市场经济的经济改革目标以后,有中国特色的社会主义法制建设发展到了一个新阶段。首先,是十四大的决定明确写上了“依法行政”四个大字。接着,在八届全国人大的《政府工作报告》中,李鹏总理又从政府的

角度,代表国务院提出了“依法行政”。他说:“各级政府都要依法行政,严格依法办事”。他还要求:“尽快提出规范市场运行的法律草案,同时抓紧制定有关的行政法规,更好地运用法律手段调节经济关系。”在《政府工作报告》中正式写进“依法行政”,这还是建国四十多年来的第一次哩!

目前,根据全国人大常委会的决定,在八届全国人大这一届的五年任期内,要在立法方面争取形成社会主义市场经济法律体系框架。形成社会主义市场经济法律体系框架,当然要把运用我国法律体系中的经济法放在首位,要把经济立法放到立法工作的首位,这是不言而喻的。但这并不是说,为了形成市场经济法律体系,就只讲经济法,就仅仅注意运用社会主义法律体系中的经济法这种法律手段。应当明确的是,在建立和完善市场经济法律体系的过程中,充分运用社会主义法律体系中具有中国特色的行政法这种法律手段,也是有重要意义的。这是因为:

第一,在市场经济法律体系中,不容否认,经济法占有极其重要的地位;但也必须认识到,要在我国形成新型的市场经济法律体系,决不可能只讲经济法,而不讲其他的部门法,如刑法、民商法,特别是行政法。我们不能因为讲“市场经济必须是法制经济”,就只讲经济法。须知,这里讲的法制,是应当从社会主义法制建设的整体来理解的。我们现在正处在从反映计划经济体制需要的社会主义法制(或以建立、巩固和发展计划经济体制为核心内容的社会主义法制)向反映市场经济体系需要的社会主义法制(或以建立、巩固和发展市场经济体制为核心内容的社会主义法制)转变的时期。我们要求逐步形成的社会主义市场经济法律体系应当是怎样的法律体系,只有从社会主义法制建设的整体出发来理解,才能得出正确的结论。十四大以后的实践也表明,为了引导、规范、保障和约束市场经济体制,把市场经济体制下的各种活动,包括大量经济活动纳入法制的轨道,我们必须重点运用我国现行法律体系中的经济

法手段,不但运用它来为计划经济体制服务,而要运用它来为市场经济体制服务。但实践也表明,仅仅运用经济法手段,又显然是很不够的。我们还必须同时运用在计划经济体制条件下已经采用过的其他各种社会主义法律手段来为建立市场经济体制服务。例如:

(1)运用刑法手段。围绕市场经济体制的建立,继续重视刑事立法工作,修改原有的各种刑法规范,制定新的刑法规范,并加强刑事法律的执法工作,以便及时、准确、有效地打击和惩治破坏市场经济体制的各种刑事犯罪,如违反反不正当竞争法、违反证券交易法、违反海关法等的各种刑事犯罪。

(2)运用民法手段和正在迅速发展起来的商法手段。围绕市场经济体制的建立,继续重视民事和商事方面的立法工作,修改那些在计划经济体制下制定的已不适应市场经济体制需要的民法规范,抓紧修订、制定为建立、巩固和发展市场经济体制服务的新的民法规范和商法规范,如修改商标法、专利法,制定公司法、票据法等等,并通过政府各有关部门和以法院为核心的司法系统,努力加强这一方面的执法工作。

(3)充分运用我国法律体系中的行政法手段。围绕市场经济体制的建立,继续加强经济领域以及非经济领域(如公安、科技、文教卫生、文化艺术等领域)的行政立法工作,修改那些在计划经济体制下由全国人大、地方人大等国家权力机关,或国务院、中央各部委、地方政府各部门等国家行政机关,在宪法、法律规定的职权范围内制定的大量行政法规范。继续抓紧制定适应市场经济体制需要的各种行政法规范,并大力加强我国各种行政法规范的执法工作,把政府在建立市场经济体制过程中的各种活动都逐步纳入社会主义法制的轨道。总之,形成市场经济法律体系,不能只依靠经济法,不能只抓经济立法和经济领域的执法工作。在构建市场经济法律体系的过程中,这个观点应当十分明确。否则,就不利于形成我国的市场经济法律体系,就不利于我国市场经济体制的建立,有时甚至还会适得其反,还有可能产生一些自相矛盾的现象,从而阻碍市场经济法律

体系的形成,或阻碍市场经济体制的顺利建立。

第二,加强市场经济法制建设,不仅仅需要加强以法院为核心的公检法司等国家司法系统的法制建设,还需要加强政府法制建设或行政法制建设。因此,为了顺利地形成并完善我国的市场经济法律体系,必须深入研究具有我国特色的行政法学,转变旧的法律观念,尽快树立起“依法行政”的行政法制观念。但遗憾的是,由于传统的法律观念至今仍然在支配着我们许多人的头脑,以致建国四十多年来,“依法行政”在我国才刚刚起步。当前的一项重要任务,就是要大力倡导转变传统的法律观念,树立新的法律观念,认真研究具有我国特色的行政法学,让全国上上下下尽快明确认识行政法在我国国家生活中的重要地位与作用,明确认识行政法在我国市场经济法律体系中的重要地位与作用,从而自觉地推行“依法行政”。

第三,为了适应建立市场经济体制的需要,今后国家必然要下大力气加强和发展政府法制,努力推行“依法行政”,并以此作为健全和完善社会主义法制的重要一环。因此,新的历史时期有中国特色的社会主义法制必将是以不可或缺的政府法制为其重要一环的法制。目前,人们已开始注意到,建立市场经济体制遇到的许多问题,都需要“首先”由国家行政机关出面来依法处理。例如,对财政、金融、税收的管理;对外汇、证券的管理;以及对公司的组建、登记及其日常运转的管理;等等。除此以外,还有涉及不主管经济工作的其他许多政府部门的各种行政管理活动,如对市场经济体制下的市场经济服务的律师工作、公证工作的管理;对市场经济体制下的科技工作的管理;对市场经济体制下文化市场的管理;等等。所有这些问题,都是首先要由政府各主管部门作为执法机关出面来依法办理的。当然,对上述各方面政府主管的工作,有时也少不了要运用司法手段,由法院等司法机关通过诉讼程序来依法处理。但是,无可讳言,涉及市场经济的大量工作,甚至也可以说涉及市场

经济的一些主要工作,都是首先需要由政府出面,凭借国家行政权来处理的。市场经济必须是法制经济。政府在建立市场经济体制过程中的各种行政管理活动,包括经济领域中的各种行政管理活动,以及与此相适应的非经济领域的治安管理、卫生行政管理、教育行政管理、科技行政管理等方面的行政管理活动,都需要制定相应的法律、法规以及具有行政法效力的规范性文件来加以规范。只有坚持“依法行政”,逐步把政府的各项工作全都严格地纳入行政法制的轨道,才能顺利建立起有序的市场经济体制。一句话:在当前条件下,加强政府法制,理应成为加强以建立、巩固和发展市场经济体制为核心内容的社会主义法制的极为重要的一环。目前,我国在构建市场经济法律体系的过程中,国家当然要把抓紧经济立法、加强经济法制放到首位,这是不言而喻的。但是,正如李鹏总理指出的那样,同时也要由国务院抓紧制定有关的行政法规,大力加强全面的行政法制建设。

总之,在从计划经济体制向市场经济体制过渡的过程中,在建立和完善市场经济法律体系的过程中,在国家坚持“依法行政”的过程中,我国行政法在社会主义法律体系中的重要地位和作用,必将进一步显示出来;在我国社会主义法律体系中,行政法同其他法律部门,特别是同经济法的关系,无论从理论角度还是从实践角度看,必将得到进一步的解决;我国的行政法学也必将在这样的基础上迅猛地发展和完善起来。

近十多年来,学习行政法,研究行政法,逐渐成了人们深入掌握和运用社会主义法律体系为现代化国家服务的需要。国家教委已把行政法列为自学考试的一门重要学科,早在1984年就组建了行政法学自考教材的第一个编写小组。笔者在十多年前接受这一任务担任第一个编写小组的主编,并会同其他几位撰稿人,在自考委的领导和大力支持下,1990年就定稿并出版了第一部行政法的自学考试教材。这本教材出版以后受到了广大读者的欢迎,并在各

方面的共同努力下,先后重印达十次之多。

行政法这个法律部门,在社会主义法律体系的部门法中,具有自己的特点。例如,它不同于刑事法律、民事法律,它拥有数量极大的法律、法规、规章和其他具有法律效力的规范性文件。又如,为了适应国家生活和社会生活不断发展的需要,为了适应国家各方面行政管理不断发展的需要,为了适应改革开放的需要,特别是在党的十四大以后为了适应建立社会主义市场经济体制的需要,在计划经济体制下制定的许多行政法律文件,有的已过时,有的需要在新的历史条件下重新制订。所以,行政法律文件的变动比刑事、民事方面的法律文件的变动大。与之相适应,行政法学的理论、体系也正在日新月异。正因为如此,国家教委决定重新组建编写小组,根据已经变化了的国情,为广大读者编写新的自考教材,这个决定是十分及时和完全必要的。

现在,以罗豪才同志为主编的新的编写小组,经过对实践认真的调查研究,和对行政法学理论的认真探讨,编写出这本新的自考教材。笔者有幸作为第一读者通读了全书。总的感觉是,这是适用于我国当前阶段的一本好的行政法学自考教材。这本教材遵循邓小平有中国特色的社会主义理论,在四项基本原则和党的十四大关于建立社会主义市场经济体制的决定的精神指引下,从行政法的地位和作用,行政法学的科学体系,到中国行政法的一些基本原理、原则,较系统、完整地提供了自考读者必须具备的有关行政法学的一系列基本知识;并从我国行政法制建设当前阶段的实际情况出发,吸收国内外的经验,对一些迫切需要回答的重大理论问题和实践问题,作了大胆的、有独到见解的阐述。作为自考教材,该书论述准确,有实用价值,具有较高的学术水平。诚然,由于行政法和行政法学在我国的发展很快,书中在处理某些理论和实践问题时还有不足之处,这是在所难免的。但它并不影响这本教材在我国行政法学百花园中成为一株绚丽的奇葩!祝愿它在出版以后,在实

践的过程中,依靠我国法学界同仁,特别是行政法学界同仁的共同劳动,依靠广大读者的共同努力,使之不断修订、增补,逐步成为一本更加完善、更加实用的自学教材。

1996年9月

目 录

序	张尚鸾
第一章 绪论	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
一、行政的涵义	(1)
二、行政权力与公民权利	(3)
三、行政法的概念	(7)
四、行政法的渊源	(8)
五、行政法的分类	(11)
六、行政法的特点	(13)
第二节 行政法关系	(16)
一、行政法律关系	(17)
二、监督行政法律关系	(23)
第三节 行政法的基本原则	(30)
一、行政法基本原则的涵义	(30)
二、行政合法性原则	(31)
三、行政合理性原则	(33)
四、行政应急性原则	(34)
第四节 行政法在法律体系中的地位和作用	(35)
一、行政法在法律体系中的地位	(35)
二、行政法的作用	(37)
第五节 行政法学的发展及其学科体系	(43)
一、行政法与行政法学	(43)
二、国外行政法学的发展概况	(43)

三、我国行政法学的发展概况	(45)
四、本书的体系安排	(46)
第二章 行政法律关系主体	(48)
第一节 行政法律关系主体概述	(48)
一、行政主体	(48)
二、行政相对方	(62)
第二节 国家行政机关	(63)
一、国家行政机关的概念、性质和特征	(63)
二、国家行政机关与相关概念的区别	(67)
三、具有行政主体资格的国家行政机关	(68)
第三节 被授权的组织和被委托的组织和个人	(76)
一、行政授权和行政委托	(76)
二、行政机关以外行政主体的具体形态	(77)
三、接受委托的组织和个人	(82)
第四节 公务员	(83)
一、公务员的概念和范围	(83)
二、公务员法律关系	(86)
三、公务员的权利	(92)
四、公务员的义务	(94)
五、公务员的责任	(97)
第五节 行政相对方	(99)
一、实体法上的地位	(99)
二、程序法上的权利	(102)
第三章 行政行为概述	(105)
第一节 行政行为的涵义与特征	(105)
一、行政行为的概念	(105)
二、行政行为的特征	(107)
第二节 行政行为的内容与效力	(110)

一、行政行为的内容	(110)
二、行政行为的效力	(112)
第三节 行政行为的分类	(115)
一、内部行政行为与外部行政行为	(115)
二、抽象行政行为与具体行政行为	(116)
三、羁束行政行为与自由裁量行政行为	(118)
四、依职权行政行为与依申请的行政行为	(119)
五、单方行政行为与双方行政行为	(120)
六、要式行政行为与非要式行政行为	(121)
七、作为行政行为与不作为行政行为	(122)
八、行政立法行为、行政执法行为与行政司法行为	(122)
九、自为的行为、授权的行为和委托的行为	(123)
第四节 行政行为的成立与合法要件	(124)
一、行政行为的成立要件	(125)
二、行政行为的生效规则	(126)
三、行政行为的合法要件	(128)
第五节 行政行为的无效、撤销与废止	(132)
一、行政行为的无效	(132)
二、行政行为的撤销	(134)
三、行政行为的废止	(135)
第四章 抽象行政行为	(137)
第一节 抽象行政行为概述	(137)
一、抽象行政行为的概念与特征	(137)
二、抽象行政行为的分类	(138)
三、抽象行政行为有效成立的要件	(139)
第二节 行政立法行为	(142)
一、行政立法的概念与特点	(142)
二、行政立法的分类	(145)

三、行政立法的主体及其权限	(149)
四、行政立法的原则	(152)
五、行政立法的程序	(154)
六、对行政立法的监督	(158)
第三节 其他抽象行政行为	(159)
一、其他规范性文件的概念和特征	(160)
二、制定其他规范性文件的作用	(162)
三、制定其他规范性文件存在的主要问题	(165)
四、完善制定其他规范性文件的程序	(166)
五、对其他规范性文件的监督	(167)
第五章 具体行政行为	(170)
第一节 行政征收	(170)
一、行政征收的概念与特征	(170)
二、行政征收的内容与分类	(172)
三、行政征收的方式与程序	(173)
四、健全与完善我国的行政征收制度	(174)
第二节 行政许可	(175)
一、行政许可的概念及特征	(175)
二、行政许可的种类	(176)
三、行政许可的作用	(179)
四、行政许可的程序	(180)
五、健全与完善我国的行政许可制度	(181)
第三节 行政确认	(184)
一、行政确认的概念与特征	(184)
二、行政确认的主要形式和基本分类	(188)
三、行政确认的作用	(191)
第四节 行政监督	(192)
一、行政监督的概念与特征	(192)

二、行政监督的作用	(194)
三、行政监督的分类	(195)
四、行政监督的方法	(197)
五、行政监督的程序	(199)
第五节 行政处罚	(201)
一、行政处罚的概念及其特征	(201)
二、行政处罚的原则	(206)
三、行政处罚的种类与形式	(210)
四、行政处罚的管辖	(216)
五、行政处罚的适用	(217)
六、行政处罚的程序	(226)
第六节 行政强制	(231)
一、行政强制的概念与特征	(231)
二、行政强制行为的种类	(232)
三、行政强制与相关概念的区别	(240)
第七节 行政给付	(242)
一、行政给付的概念与特征	(242)
二、行政给付的内容和形式	(243)
三、行政给付的程序	(244)
第八节 行政奖励	(245)
一、行政奖励的概念与特征	(245)
二、行政奖励的原则	(246)
三、行政奖励的构成要件	(246)
四、行政奖励的内容和形式	(247)
五、行政奖励的程序	(248)
第九节 行政裁决	(249)
一、行政裁决的概念与特征	(249)
二、行政裁决的作用	(253)

三、行政裁决的种类	(254)
四、行政裁决的程序	(255)
第六章 行政合同	(258)
第一节 行政合同概述	(258)
一、行政合同的概念	(258)
二、行政合同的特征	(259)
第二节 行政合同的种类与作用	(261)
一、行政合同的种类	(261)
二、行政合同的作用	(264)
三、国外行政合同制度简介	(266)
第三节 行政合同的缔结、变更和解除	(268)
一、行政合同的缔结	(268)
二、行政合同双方的权利和义务	(269)
三、行政合同的履行	(272)
四、行政合同的变更和解除	(273)
五、行政合同的终止	(274)
第七章 行政指导	(275)
第一节 行政指导的概念与特征	(275)
一、行政指导的概念	(275)
二、行政指导的特征	(276)
第二节 行政指导的种类、意义与作用	(277)
一、行政指导的种类	(277)
二、行政指导的意义	(279)
三、行政指导在我国行政管理中的作用	(280)
四、外国行政指导制度简介	(281)
第三节 建立、健全我国的行政指导制度	(285)
一、在市场经济条件下建立、健全 行政指导制度的必要性	(285)