

● 高等院校法学系列教材



行政法学

上

主编 王嵩山

辽宁大学出版社

高等院校法学系列教材

行政法学

(上)

主 编 王嵩山

副主编 郭文英 韩国章

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

王嵩山 王贵臣 张阜生

韩国章 郭文英

辽宁大学出版社

一九八八年·沈阳

责任编辑 郭胜鳌
封面设计 王建明
责任校对 贾淑清

行政法学 (上册)

主编 王嵩山

辽宁大学出版社出版发行 (沈阳市崇山西路3段4号)

东北师范大学出版社印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 10.75 字数: 280 千

1988年12月第1版

1988年12月第1次印刷

印数: 1—5 000

*

ISBN 7-5610-0599-7

G·196 定价: 3.90元

东北地区高等院校法学系列教材编委会

总 编 张光博

副 总 编 栗 劲

编委会委员 (以姓氏笔划为序)

丁启明	马凤杰	王汝嘉	王嵩山
齐孟阳	李文芳	李忠芳	李源植
宋占生	张光博	栗 劲	

目 录

第一编 绪 论

第一章 行政法学的研究对象与方法	(1)
第一节 行政法学的研究对象.....	(1)
第二节 行政法学的研究方法.....	(4)
第三节 行政法学的历史发展.....	(8)
第二章 行政法概述	(15)
第一节 行政法的概念.....	(15)
第二节 行政法的渊源.....	(20)
第三节 行政法的地位.....	(25)
第四节 行政法的特征.....	(29)
第五节 行政法的效力.....	(32)
第三章 行政法的历史发展	(36)
第一节 资本主义国家行政法的历史发展.....	(36)
第二节 社会主义国家行政法的历史发展.....	(39)
第三节 我国社会主义行政法的历史发展.....	(42)
第四章 行政法关系	(48)
第一节 行政法关系的概念.....	(48)
第二节 行政法关系的主体.....	(51)
第三节 行政法关系的客体.....	(55)
第四节 行政法关系的内容.....	(56)
第五节 行政法关系的发生、变更与消灭.....	(62)

第五章 行政法的基本原则	(65)
第一节 行政法基本原则的概念.....	(65)
第二节 资产阶级国家行政法的基本原则.....	(66)
第三节 苏联国家管理的基本原则.....	(69)
第四节 我国社会主义行政法的基本原则.....	(73)

第二编 行政组织法

第六章 行政组织法概述	(78)
第一节 行政组织.....	(78)
第二节 行政组织法.....	(80)
第三节 行政组织法的基本内容.....	(89)
第七章 国家行政机关	(97)
第一节 国家行政机关的概念.....	(97)
第二节 行政机关设置的原则.....	(100)
第三节 中央国家行政机关.....	(109)
第四节 地方国家行政机关.....	(119)
第五节 民族自治地方行政机关.....	(122)
第六节 特别行政区行政机关.....	(126)
第八章 国家行政工作人员	(132)
第一节 国家行政工作人员的概念.....	(132)
第二节 国家行政工作人员的分类.....	(136)
第三节 国家行政工作人员的职务关系.....	(138)
第四节 资产阶级国家的常任文官制度.....	(149)
第五节 苏联和东欧国家的行政干部管理制度.....	(161)

第三编 行政活动法

第九章 行政法行为概述	(166)
第一节 行政法行为的概念.....	(166)
第二节 行政法行为的特征.....	(167)
第三节 行政法行为的基本要素.....	(170)
第四节 行政法行为的种类.....	(173)
第十章 制定和发布行政管理法规	(179)
第一节 制定和发布行政管理法规概述.....	(179)
第二节 制定行政法规.....	(182)
第三节 制定行政规章.....	(188)
第十一章 规定行政措施	(192)
第一节 规定行政措施的概念.....	(192)
第二节 行政措施的种类和形式.....	(193)
第三节 行政措施的效力.....	(197)
第四节 行政措施的撤销、废止、变更与终止.....	(200)
第十二章 行政强制执行	(202)
第一节 行政强制执行的概念.....	(202)
第二节 行政强制执行的种类.....	(203)
第三节 行政强制执行的要件.....	(207)
第十三章 行政处罚	(209)
第一节 行政处罚的概念.....	(209)
第二节 行政处罚的种类.....	(212)
第三节 行政处罚的程序.....	(216)

第四编 行政法制监督

第十四章	行政法制监督概述	(219)
第一节	行政法制监督的概念.....	(219)
第二节	行政法制监督的范围与原则.....	(224)
第十五章	我国的行政法制监督	(230)
第一节	党的监督.....	(231)
第二节	国家权力机关的监督.....	(233)
第三节	行政机关内部的监督.....	(236)
第四节	人民群众的监督.....	(245)
第五节	司法机关的监督.....	(249)
第十六章	外国行政法制监督	(252)
第一节	社会主义国家的行政法制监督.....	(253)
第二节	资本主义国家的行政法制监督.....	(257)

第五编 行政诉讼法

第十七章	行政诉讼概述	(266)
第一节	行政诉讼的概念.....	(266)
第二节	行政诉讼的要件.....	(270)
第三节	行政诉讼法关系.....	(272)
第十八章	我国行政诉讼制度	(277)
第一节	行政诉讼法的基本原则.....	(277)
第二节	受理行政案件的范围.....	(284)
第三节	行政案件的管辖.....	(290)
第十九章	外国行政诉讼制度	(299)
第一节	外国行政诉讼制度概况.....	(299)

第二节	英国的行政诉讼制度.....	(305)
第三节	法国的行政诉讼制度.....	(316)
第四节	苏联的行政诉讼制度.....	(324)
后 记		(333)

第一编 绪 论

第一章 行政法学的研究对象 与方法

第一节 行政法学的研究对象

一、行政法学的概念

我们学习、研究作为一门法学专业课的行政法学，首先就要弄清楚什么是行政法学？行政法学和行政法是不是同一个概念？二者有无区别？

行政法学(The science of administrative law)是法学的一门分支学科，是研究行政法的本质、渊源、历史发展，行政法律、法规的内容、形式、体系，及行政法规范所调整的社会关系的法律科学。行政法学和行政法，虽然二者有着极为密切的联系，但不是同一概念。行政法是一个具体的部门法，是行政法学的研究对象。但在实践中，人们往往用“行政法”的术语表示“行政法学”的概念，在“行政法学”的意义上使用“行政法”一词。国内外有很多行政法学教科书或专著的名称叫“行政法”，其实，它指的都是行政法学。如中国政法大学研究生院教授王名扬，他根据大量的第一手资料所写就的英国行政法学专著，其书名就叫《英国行政法》；以苏联学者B·M·马诺辛为主编编著的苏联高等学校法学专业学生用的行政法学教科书，其书名就叫《苏维埃行政法》，等等。对此，这些专家、学者们是十分清楚

的，只不过是他们习惯于使用“行政法”这一名称代替“行政法学”的概念罢了。从科学的意义上讲，这二者确非同一概念，它们各有其特定的内涵和外延，应该加以区别。这正如斯泰诺和安格洛夫在《保加利亚人民共和国行政法》教科书中所指出的那样：“严格地说，对‘行政法’和‘行政法学’应该加以区别：A、行政法是一个统一的法律部门，是调整……国家管理活动的法律规范的总和；B、行政法学是一门法律学科，它研究行政法律规范，对之作科学分析和得出科学的结论。”行政法学产生于资产阶级革命后，十九世纪，在法国出现了论述行政法的著作。二十世纪初到第二次世界大战前，是行政法学发展的时期。一方面，资本主义的国家权力，在经历了以议会为中心到以政府为中心的发展过程后，行政权力得到了进一步发展，从而促进了对行政法的研究。另一方面，随着十月革命的胜利和第一个社会主义国家的建立，出现了新的历史类型的行政法和以马列主义为指导的新的行政法学。

二、行政法学的研究范围

行政法学是以研究行政法为其主要对象的学科。所以，它的研究范围，基本上等同于行政法的范围。但由于世界各国行政法的构成范围不同，行政法的概念差异，所以各国行政法学的研究范围也有区别。如美国的行政法，美国行政法学家伯纳德·施瓦茨指出：“行政法是管理政府行政活动的部门法。它规定行政机关可以行使的权力，确定行使这些权利的原则，对受到行政行为损害者给予法律补偿。”美国行政法的构成范围和概念比法国等大陆法系国家要窄。美国行政法更多的是关于程序和补救的法，而不是实体法。在他们看来，由各个不同的行政机关制定的实体法不属于行政法的范畴，所以美国行政法的概念和范围比较狭窄。因此，美国行政法学研究范围，也就仅限于：行政机关的授权（行政机

被赋予什么权力），行使行政权力必须遵从的方式（即行政机关这些权力有什么限度、用什么方法将其限制在这个限度内，主要是强调法定程序规则），以及对行政行为的司法审查诸方面。

关于法国的行政法，法国行政法学者奥克指出：“法国的行政法就是规范各行政机关间关系以及行政机关法规的总称。”由此可以看出，法国行政法的范围较美国行政法的范围广泛。所以法国行政法学的研究范围也就比较宽，它不仅研究行政权力、行政权力的行使以及行政补救，而且还研究各种形式的行政机关、行政规章制定权的行使和限制、公务法、行政财产的取得和管理、公共事务和行政责任等方面的问题。

我国的行政法，是属于社会主义类型的行政法，它的范围远比资本主义国家的行政法广泛得多。由于我国行政管理是建立在公有制基础上的，人民的经济、政治、文化以至日常生活，在相当程度上，都依赖于行政机关的管理活动；我国行政机关管理的范围几乎遍及社会和人民生活的各个方面，因而行政管理法规的内容也极其广泛。因此，我国行政法学的研究范围也比较广。

从当今现代意义的行政法对象构成的总和看，行政法学的研究对象包括如下五个方面：

（一）行政组织法。行政法学研究行政组织法，主要研究行政机关的法律地位及责、权、职的划分，研究行政机关的编制及行政机关建立、撤销、改组的程序等问题。

（二）国家公务员法。行政法学研究国家公务员法，主要研究国家公务员的考试、录用、考核、培训、奖惩、职务升降、调动、退休、退職及权利义务、研究人事管理机构及管理体制等问题。

（三）行政活动法。行政法学研究行政活动法，主要研究制定行政法规和行政规章、发布行政命令、采取行政措施、实施行政监督、授予行政奖励、科以行政处罚的机构、权限、程序和要求等问

题。

(四) 行政监督法。行政法学研究行政法制监督，主要研究为保障行政法制而实施监督的范围、原则、方法以及实施行政法制监督的机构、权限、程序和要求等问题。

(五) 行政诉讼法。行政法学研究行政诉讼法，主要研究行政诉讼法关系的主体、客体，当事人的权利、义务，以及行政诉讼的管辖、机构设置、职责权限、诉讼程序等问题。

行政法学的研究范围，不仅限于上述五个方面，还要研究行政法的一般理论问题，即：（一）行政法产生、发展、演变的历史；（二）行政法的概念和调整对象；（三）行政法的法源体系和形成；（四）行政法的地位和作用；（五）行政法的本质和特点；（六）行政法的基本原则和适用；（七）行政法学的各种学派及其观点、学说和理论等。

第二节 行政法学的研究方法

行政法是一个范围十分广泛，内容极其复杂，易变性又很强的部门法，而行政法学的研究范围还要大于行政法的范围，所以对行政法学的研究任务是艰巨的。我们要达到研究行政法学的目的，不能不注意研究的方法。方法问题非常重要，没有正确的方法，对行政法学的研究，就不能获得科学的认识，就不会达到预期的结果。

根据当代法学研究的新趋势和我国社会主义行政法学的新特点，我们认为，对我国行政法学研究的方法，应注意运用以下几种：

一、唯物辩证的方法

马克思主义的唯物辩证法，是科学的世界观和方法论，是各

门学科共同的研究方法，也是行政法学最基本、最重要的研究方法。行政法作为上层建筑的一部分，同经济基础的关系怎样？行政法怎样为经济基础所决定，又怎样作用于经济基础？行政法与社会政治、经济、文化的关系怎样？它们怎样相互影响、相互作用？行政法的产生、发展与未来前景怎样？社会主义行政法与资本主义行政法有什么区别？等等。对于这些问题的认识 and 了解，都必须全面地正确地运用辩证唯物主义与历史唯物主义的方法，才有可能得出科学的结论。运用唯物辩证法研究行政法学，还要求我们必须全面地、历史地考察每一个时期，每一个国家的行政法规范和行政法制，全面分析它产生的原因、条件，正确地判断它们的价值。这也就是说，我们对行政法学的研究，必须一切以时间、地点和条件为转移，一切从实际出发，不盲目地肯定一切或否定一切。只有这样我们才能对各个时期、各个国家的行政法及其行政法制做出正确的、符合实际的说明和评价。

二、社会学的方法

行政法作为法律体系中的一个部门法，同其它法一样，都是社会现象。但是人们把法的现象作为社会现象来研究还是从十九世纪开始的。随着马克思主义的诞生，以及孔德所创立的社会学的发展，在法学研究中逐渐采用了社会学的方法。马克思、恩格斯就是采用这种研究方法的杰出代表。这种研究方法反映了人们对法的现象的认识的进一步深化。

运用这种方法研究行政法，就是要求人们，不能把行政法现象单独作为法的现象来对待。就法研究法的问题，就条文研究条文，而是要把研究法的规范与研究法规范所调整的实际社会关系相结合，把法的现象作为社会现象来研究。法的问题，说到底就是社会问题，社会问题获得解决，法的问题才能获得真正的解决。法只不过是解决社会问题的一个重要手段罢了。西方

一些国家早已开展了法社会学的研究，近年来许多社会主义国家也开展了这方面的研究，这是法学研究社会学化的趋势和结晶。运用这种方法研究行政法，有利于使理论与实践更紧密地结合，对行政法的认识与剖析会更深刻、系统和全面。

三、比较的方法

这种方法也是我们研究行政法学必须运用的具体方法。通过运用这种方法进行比较、鉴别、分析、研究，我们才能了解各种不同的行政法制的利弊得失，从而才能更加深信社会主义行政法制对于以往一切行政法制的优越性，同时也能发现我们现行行政法制尚存在的某些缺陷和不足，从别国（包括各社会主义和西方资本主义国家）行政法制、甚至是从我国和外国古代的某些行政法制和规范中，借鉴那些合理的并且是能适合我国现实国情的东西，做到“洋为中用”，“古为今用”。

运用比较的方法研究行政法学，既可以进行宏观的比较（把世界各国的行政立法都包括进去进行比较研究），也可以进行微观的比较（就是在同一类型的法系或制度的各国行政立法之间进行比较研究）；既可以进行纵的比较（对某国历代行政法的发展变化的研究），也可以进行横的比较（同一社会性质的、非同一法系或制度的不同国家间的行政立法的比较研究）；既可以进行全面系统地比较（国与国之间的整个行政法制度的比较），也可以进行重点专题的比较（某一行政立法条文的比较、行政法概念学理的比较）等等。通过运用比较的方法研究行政法学，可以更好地总结古今中外行政法的经验教训，借鉴参考一切可为我所用的东西，以完善我国的社会主义行政法制，发展具有中国特色的行政法学。

四、理论联系实际的方法

这种方法，是我们研究一切社会科学所坚持运用的研究方法，也是我们研究行政法学必须采用的一种科学方法。运用这种方法研究行政法学，这就要求我们一方面要很好地学习马克思主义法学理论，特别是关于行政法制建设方面的一些论述，用以充实我们的思想，武装我们的头脑，作为我们研究行政法学，建设有中国特色的社会主义行政法制的指导思想和理论基础；一方面还要了解掌握我国现行的行政法规范以及它所调整的行政法关系，运用马克思主义的法学理论，具体地分析我国行政法制建设中的实际问题，为我国制定行政立法，加强行政执法，完善行政司法提供咨询，拿出建议，为发展完善我国的社会主义行政法制，做出应有的贡献。

五、系统论的方法

这种方法，也是行政法学的具体研究方法之一。系统论的方法，是建立在现代科学技术基础之上的综合性的理论与方法。它是对事物进行系统分析和处理的科学。这种方法的出现不仅证明了马克思主义唯物辩证法的正确性，而且也丰富了马克思主义唯物辩证法的内容。运用这种方法研究行政法学，就要求我们把行政法作为一个有机的统一整体进行研究，不能孤立的、分散的、支离破碎的对一个制度一个法规进行研究，要把行政法作为一个系统去进行研究，研究行政法各个制度、各个法规之间的相互联系，研究行政立法、行政执法、行政司法与行政法制监督之间的相互联系，研究行政法与国家整个行政管理之间的联系，研究行政法与整个社会的联系等等。只有运用这种方法研究行政法，才能从静态与动态的结合上，认识行政法，有利于从整体上把握行政法，认识行政法的各种规范、各个制度之间的内部联系及它们在整个系统中的地位和作用；认识行政法和各种社会现象的外部

联系和相互作用；从而有助于我们研究探索出发展、完善我国社会主义行政法制的正确途径与办法。

第三节 行政法学的历史发展

一、资本主义国家行政法学的历史发展

资本主义国家行政法学的发展，是在资产阶级革命以后，有了现代意义的行政法，才逐渐产生和发展起来的。从十九世纪工业革命以后，由于自由资本主义的发展，在欧洲一些资本主义国家里产生了现代意义的行政法。从此，一些资产阶级法学家开始从事对行政法的研究，特别是随着资本主义国家对经济生活干预的不断扩大，行政立法迅速增加，研究行政法的学者也越来越多。但由于各国行政法产生的历史条件和政治背景的不同，行政法的发展差异性较大，各国对行政法的研究也各具特色。这里仅就资本主义国家行政法学中，几个具有代表性的国家行政法学的发展作一简介：

1. 法国的行政法学

法国素有行政法母国之誉。具有现代意义的行政法形成的较早，因而法国行政法学的研究也比英、美早一些，理论也比较完备些。早在法国大革命时期的1799年，法国即成立了行政法院。以后又在各地设立了行政法院的分支机构。由于行政法院的建立和专门办理行政案件以及地方自治法规的发展，引起了法国法学家的重视。在十九世纪就出现了一些论行政法的著作。如巴特勒米(Barthelemy)所著的《行政法》，分为行政组织、行政作用和行政诉讼三卷，在当时颇为流行。第二次世界大战后，法国出版的行政法著作，主要有古来(B. Gournay)所著的《行政法概论》(1966年)，瓦兰(M. Waline)所著的《行政法》(1968年)，勒让德(Legendre)所