

全国法院干部业余法律大学教材

中国行政法教程

(1996 年版)



人民法院出版社

中国行政法教程

(1996 年版)

全国法院干部业余法律大学

主 编	罗豪才
副主编	梁书文 姜明安
撰稿人	(按姓氏笔划为序)
	吉罗洪 罗豪才
	姜明安 赵建华
	梁书文 洪中乐

人 民 法 院 出 版 社

责任编辑：钱小红

封面设计：温培英

中国行政法教程（1996年版）

全国法院干部业余法律大学

主编 罗豪才

出版发行/最高人民法院出版社

社址/北京市东交民巷 27 号（最高人民法院机关大院）

邮编/100745 电话/65136849 65299981 65134290

开户银行/中国工商银行北京王府井分理处

开户名称/人民法院出版社 帐号/046061—68

经销/各地新华书店与其他书店

印刷/河北省三河市艺苑印刷厂

开本/850×1168 毫米 大 32 开本 印张/14.75 字数/367 千

版本/1996 年 7 月第 1 版 印次/1997 年 8 月第 3 次

印数/30000—60000 定价/22.00 元

书号/ISBN 7—80056—451—7/D·523

版权所有 侵权必究

前 言

根据国家教育委员会关于成人高等学校法学教育的要求，为了适应全国法院干部业余法律大学的教学需要，我校教材编审委员会组织了以人民法院系统高职级法官、研究员和本校教授为主，有关高等院校部分教授、专家参加的教材编写班子，从1985年春季开始，先后编写了《法学基础理论教程》、《中国宪法教程》、《中国司法制度教程》、《中国行政法教程》及《案例》、《中国行政诉讼法教程》及《案例》、《中国刑法教程》及《案例》、《中国刑事诉讼法教程》及《案例》、《中国民法教程》及《案例》、《中国婚姻法教程》及《案例》、《中国经济法教程》及《案例》、《中国民事诉讼法教程》及《案例》、《国际私法教程》及《案例》、《海商法教程》、《法医学教程》和《中国法院诉讼文书教程》及《样式》等十六门教材及十种配套案例。

我们编写这套系列教材，是以马克思列宁主义、毛泽东思想、以及邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论为指导，贯彻理论紧密联系实际的原则，力求正确阐述我国法学的基本理论和基本知识，具体讲明有关立法本意及司法解释的要旨，介绍我国法学研究的新成果和审判实践的新经验，努力探讨解决实际问题的观点和方法，突出实践性、应用性，力争做到按需施教，学以致用。

这套教材先以讲义的形式在我校1985级教学中试用，并报送国家教育委员会审核评估。国家教育委员会委托全国高等教育自学考试指导委员会法律专业委员会抽查评估了业大的部分教材，认为业大教材突出了理论联系实际的原则，根据我国现行法律和

司法解释，正确阐明了各门课程的基本理论、立法精神以及司法实践的新情况、新经验，分析比较深入，形成了业大教材的突出特点，认为业大系列教材“优于普通日校编写的教材”。

为了适应审判工作和业大教学的实际需要，业大系列教材伴随国家立法和人民法院审判经验的不断积累以及新的司法解释的颁布，不断修改再版，在准确阐释法理的基础上，注重理论密切联系实际，立足司法实践，分析和解决审判实践中的问题，具有内容新颖，观点正确，联系实际，实用性强的特点，形成了具有人民法院特色的法学教材体系。这套教材除供法律业大、高级法官培训中心教学使用外，还可供其它高等学校法学课教学使用，亦可供有关司法机关工作人员、律师等法律工作者及法学自学者选用。

全国法院干部业余法律大学

教材编审委员会

1996年7月1日

再版说明

我国的行政法和行政法学研究发展十分迅速。我们于1990年12月编写、并于1991年出版的《中国行政法讲义》一书，迄今才5年有余，但现在看来，其部分内容已经不适应实践的需要，体系结构明显不合理、不科学，有些观点更是陈旧过时。因此，有必要重新进行修订。近年来我国的行政法制建设和行政法学研究取得的丰硕成果，也为这本书的修订提供了良好的客观条件。

重新修订的这本教材更名为《中国行政法教程》，作为全国法院干部业余法律大学的正式教材使用，故将“讲义”改为“教程”。新旧版本相比较，有许多变化：

首先，在体系结构上作了重大调整。新的版本只讲总论，不再讲分论。我们知道，行政法不同于其他部门法，其内容相当庞杂，相关的法律规范和原则难以计数，又经常“吐故纳新”。在一本字数有限的教材中，既讲总论又讲分论，面面俱到，实际上质量不高，遗漏暂且不说，繁琐哲学就令人望而生畏了。这些年来，行政法的一个重大发展，就是许多部门行政法已逐步独立出来，形成具有自己特色的完整体系，如税法、环境保护法、公安行政法、经济行政法、社会保障法等。这些部门行政法虽有其各自的特点，但又存在着共性，具有共同的基础理论。正是基于上述考虑，新版本只讲总论，即着重讲行政法的基本概念、基本关系、基本原则、基本制度等基础性原理。行政法学是法学中的一个大的、独立的系统，这些理论对该系统其他各组成部分，具有指导意义和规范性的作用。共性是从个性中抽象出来的，共性虽然代替不了个性，但是通过对共性的了解，有助于掌握个性。

其次，在内容上有所更新。我国的行政法学基础薄，发展较晚，学习和借鉴国外的经验非常必要，但绝不能套用国外传统的行政法理论模式和价值观。在本书的修订过程中，我们注意坚持邓小平同志建设有中国特色社会主义理论，紧密结合实践，充分反映行政法的最新发展，积极吸收行政法学的科研成果，力求构造既适合市场经济体制要求、又符合行政法发展趋势的理论体系。因此，本书在行政法的一些概念的界定、一些原则的表述、一些制度的概括，以及一些关系的归纳等方面，都有所更新。在全书的理论观点阐述方面力求逻辑严密，具有内在的连贯性和一致性。

本书新的版本由罗豪才主编，梁书文、姜明安为副主编，各章撰稿人为：罗豪才（第一、二章）、梁书文（第四、十一章）、姜明安（第三、五章）、湛中乐（第七、九章）、吉罗洪（第八、十章）、赵建华（第六、十二章），全书最后由主编统一修改、定稿。在本书的修订过程中，杨克佃、江必新、岳志强、赵大光、沈岍、甘雯、康凯等参加了讨论、修改工作，并提供了宝贵意见，特此表示感谢。

由于时间和水平所限，本书的某些论述难免有疏漏与不妥之处，敬请读者批评指正。

主编

1996年6月

初 版 说 明

本书由罗豪才主编，梁书文、孙常立副主编，各章撰稿人为（按撰写章节先后为序）：

罗豪才：第一、二章

梁书文：第三、十四、十六章

姜明安：第四、十章

孙常立：第五章

吉罗洪：第六、七章

刘同朝：第八、九、十三章

刘同朝、吉罗洪：第十章

姚克明：第十一、十二、十五章

赵建华：第十七、十八章

在本书编写过程中，姜嘉禧、王天成和苗青等同志帮助整理资料 and 提供宝贵意见，特此表示谢意。

由于水平所限，难免有疏漏与不当之处，敬请读者批评指出，以便再版进行匡正。

编者

1996 年 2 月

目 录

第一章 绪论.....	(1)
第一节 行政法的概念.....	(1)
✓第二节 法律关系.....	(13)
第三节 行政法的基本原则 ✓.....	(31)
第四节 行政法在法律体系中的地位和作用 ✓.....	(42)
第五节 行政法学的发展及其学科体系.....	(50)
第二章 行政法律关系主体 ✓.....	(56)
第一节 行政主体.....	(56)
第二节 国家公务员.....	(79)
第三节 行政相对方.....	(92)
✓第三章 行政行为 ✓.....	(99)
第一节 概述.....	(99)
第二节 行政行为的分类.....	(108)
第三节 行政行为的成立与合法要件.....	(116)
第四节 行政行为的无效、撤销与废止.....	(129)
第四章 行政立法 ✓.....	(135)
第一节 行政立法概述.....	(135)
第二节 行政立法体制.....	(143)
第三节 行政立法的程序.....	(151)
第四节 行政立法的效力.....	(154)
第五节 行政立法的技术.....	(158)
第五章 行政执法.....	(165)
第一节 概述.....	(165)

第二节	行政处理	(173)
第三节	行政监督	(186)
第四节	行政强制	(199)
第五节	行政处罚	(207)
第六章	<u>行政司法</u>	(224)
第一节	行政司法概述	(224)
第二节	行政复议	(228)
第三节	行政调解	(246)
第四节	行政裁决	(249)
第七章	<u>行政程序</u>	(255)
第一节	行政程序概述	(255)
第二节	行政程序的基本原则和主要制度	(263)
第三节	行政程序法概述	(272)
第四节	我国行政程序立法的现状与展望	(279)
第八章	<u>行政合同</u>	(284)
第一节	行政合同概述	(284)
第二节	行政合同的缔结、履行和终止	(289)
第三节	行政合同中当事人的权利与义务	(293)
第四节	我国目前主要的几种行政合同	(295)
第九章	<u>行政指导</u>	(303)
第一节	行政指导的概念与特征	(303)
第二节	行政指导的种类、意义与作用	(305)
第三节	外国行政指导制度简介	(309)
第四节	建立、健全我国的行政指导制度	(313)
第十章	<u>行政责任</u>	(321)
第一节	行政违法	(321)
第二节	行政责任	(325)
第三节	行政赔偿	(334)

第四节	行政处分与求偿制度·····	(350)
第十一章	<u>监督行政行为</u> ·····	(355)
第一节	监督行政行为概述·····	(355)
第二节	行政机关自身的监督·····	(358)
第三节	权力机关、检察机关和审判机关的监督·····	(371)
第十二章	<u>对行政行为的司法审查</u> ·····	(386)
第一节	司法审查概述·····	(386)
第二节	司法审查的内容·····	(390)
第三节	司法审查的标准·····	(426)
第四节	司法审查的依据·····	(447)

第一章 绪 论

第一节 行政法的概念

一、行政的涵义

行政通常可分为国家与公共事务的行政和社会组织的行政。
行政法上的行政是指国家的行政及公共事务的行政，相对私人行政而言，通称为“公共行政”。

行政是个多义词。它通常是指“执行事务”、“政务的管理”等。

根据我国对行政概念运用的实际情况，行政是指两个方面：一方面是指国家与公共事务的决策、组织、管理和调控；另一方面是指承担国家与公共事务的决策、组织、管理和调控一类职能的国家行政机关。

确定行政的涵义十分困难，国内外学者的见解很不统一，各有各的说法。现就几种主要观点介绍如下：

· 一种观点认为，行政是指国家意志的执行。这个观点是以美国行政学家F·古德诺的政治、行政二分说为基础的。古德诺认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行；制定政策是政治，执行政策是行政，政治与行政应分立。这种观点对于议会主权盛行、“管理最少的政府是最好的政府”的时代有一定的解释和规范价值。相对于“至上”的议会来说，说行政是国家意志的执行，有助于解释行政的地位、作用，也有利于规范和制约行政，与传统法治观念有契合之处。但在现代，行政在其活动的范围内，可以说既是国家意志的表达，又是国家意志的执行。因为，在不同

等级的行政机关都有决策活动，只是决策的层次、范围、效力的等级不同罢了，很难说行政不是国家意志的表达。而且，强调行政是国家意志的执行不符合现代社会对积极行政的需求。

另一种观点认为，行政是指国家立法、司法以外的一类国家的职能，或者说是指除立法作用、司法作用以外所有的国家作用。这种观点是以国家职能的分工或国家作用的分类为基础的，人们通常称之为“排除说”。这种观点就三权严格分立来说有其价值。但由于现代行政的发展，出现了职权交叉和混合的现象，因而同一行政机关可能同时具有执法、准司法和准立法的职能。所以，再用“排除说”来表述行政的涵义是越来越困难。

再一种观点认为，行政即管理，也就是行政管理活动。这个见解在我国相当流行，其优点是简明扼要，通俗易懂。但是，“行政”与“管理”在一定意义上是同等概念。严格地说，用管理来确定行政，并没有充分表述行政的涵义，还应作补充和解释。

还有一种观点认为，行政是指国家事务的管理。美国《社会科学辞典》解释说，“行政为国家事务的管理”。萨佛里兹编的《公共行政辞典》认为，行政是政府事务的管理和指导。^①这个见解与上述第三种见解以及我们的见解比较接近。其不足之处，仍有表述不够充分之嫌。

我们认为，行政是指国家与公共事务的决策、组织、管理和调控等活动或过程，目的是为了执行国家法律。这个定义包含以下几层意思：（一）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；（二）行政活动的目的是为了执行法律，增进公共利益和社会福利；（三）行政活动的方法和手段是决策、组织、管理和调控。正是在这些方面，行政与立法、司法存在着原则的区别。

① 萨佛里兹：《公共行政辞典》，1985年英文版第8页。

二、行政权力与公民权利

1. 行政权

(1) 行政权的涵义

行政权是国家行政机关执行法律规范，实施行政管理活动的权力，是国家政权的一个组成部分。这个定义具有两层含义：第一，行政权由国家行政机关代表国家行使；第二，行政权系国家政权组成之一，属“国家公权”，因而，行政权多含有强制或命令的性质。社会组织或个人之间，就无所谓行政权的存在了。有时，国家可以通过法律的明文规定授权社会组织行使一定的行政权，行政机关依照法律规定可以委托社会组织或个人行使一定的行政权，但这些行政权的范围较小，且受法律的严格限制。

行政权与行政职权不能完全等同。前者就是行政机关依法管理国家行政事务的权力，其内容多而复杂；后者则是具体行政机关和工作人员所拥有的、与其职务和职位相适应的管理资格和权能，是行政权的具体分配和转化形式。

行政权与行政权限亦有区别。行政权的具体形式——行政职权包括权力主体、权力内容、权力范围三个构成要素。行政权限即权力范围，是法律规定的行政机关及其工作人员行使职权所不能逾越的范围、界限，是行政职权的限度和构成要素之一。行政机关行使职权超越该“限度”，便构成行政越权，视为无效。

(2) 行政权的内容

现代国家行政机关部门林立，分别承担繁杂的国家和公共事务，具体到不同行政机关的行政职权也就多少不等，内容有别。但就总体而言，行政权大致有下列内容：行政立法权；行政命令权；行政决定权；行政监督检查权；行政制裁权；行政强制执行权；行政裁判权等。

(3) 行政权的特点

行政权相对于其他国家权力，它具有自由裁量性、主动性和

广泛性等特点；相对于社会组织和个人，它具有强制性、单方性、优益性等特点。

理解和掌握行政权的特点，有助于我们深刻地了解行政行为的特点，有助于我们阐释和发展行政法上的一般原则和具体规则。

(4) 行政权的双重作用

现代社会，行政权愈趋扩张，其作用日益显著。为了维护社会秩序，增进公共利益，保障公民、法人或其他组织的合法权益，必须赋予行政机关广泛的职权（包括行政自由裁量权），并保障其有效地行使，充分发挥其积极的能动的作用。但是，由于环境和社会错综复杂，行政机关工作人员在素质、觉悟、品德和能力上存在差别，加上人们的认识存在着局限性，因此，如果不根据一定原则通过一定的制度加以制约，行政权就会被违法行使或被滥用。在这种情况下，行政权势必发生消极的甚至破坏的作用，即侵犯公民、法人或其他组织的合法权益，损害公共利益，破坏社会秩序。因此，对行政权的行使必须加强监督。权力不受监督会产生腐败，这是一条一再被证实的公理。

公民权利（这里泛指公民、法人或其他组织的权利），是指国家通过宪法、法律确认的公民的自主地位、利益、自由和权能。公民权利，可分实体权利和程序权利，其内容十分广泛，包括政治权利和自由、宗教信仰自由、人身自由、社会经济权利、文化教育权利等。现代社会中，权利的范围愈趋扩大，权利的规定愈趋细密，有机的权利体系已形成。广泛确认公民权利，充分保障公民权利的行使是社会文明和进步的表现。权利的真实性，是人民当家作主的社会主义国家的一个显著的特征。但是，公民权利的行使要受到法律的制约，不得损害公共利益和他人的合法权益。权利与权力一样，不是无限的、绝对的。权利与义务是统一的、不可分割的，权利一旦脱离义务，就会发生异化，成为一种特权。公民违法，滥用权利，侵犯公共利益和他人的合法权益，要受到法

律的追求，这是法治社会的一项基本要求。

3. 行政权与公民权利的关系。行政权力，源于公民权利，是公民权利的一种特殊的转化形式。我们知道，公民通过选举，产生自己的权力机关，权力机关再根据一定的权力分立的原则，将行政权从统一的国家权力中分解出来，并组成政府统一行使该行政权力。可见一切国家权力都直接或间接来源于公民权利，权力是权利的一种特殊方式。^①行政权力一旦形成，便同公民权利结成一种既互相依存，又相互对立的关系。一方权利（权力）的实现，要求另一方履行相应的义务，反之亦然。每一方都是权利的主体，同时又是义务主体，双方的权利义务在总体上应是平衡的。一方重权利（权力）、轻义务，另一方重义务、轻权利，势必破坏双方所有或整个代表利益的平衡。对于行政主体来说，它要依法行政，既要保护公民的合法权益，同时又要防止公民违反行政法律规范，以维护社会秩序和增进公共利益，这是行政主体的职权和职责。对于公民来说，他一方面要守法，要服从配合和参与行政管理，尊重和支持行政权的合法行使；另一方面，他又要通过直接或间接的形式监督行政主体依法行政，防止行政权的滥用或不当行使。行政主体与相对方之间的关系，极其复杂，正是这些关系及规范这些关系的相应的原则、规则、制度构成行政法学的基本内容。本书拟以此为主线，分不同章节加以展开论述。

三、行政法的概念

（一）行政法的涵义

行政法是国家重要的部门法之一，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，或者说是调整因国家行政机关行使其职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。这个定义说明行政法是国家一类法律规范和原

^① 行政权力与公民权利的关系是国家权力与公民权利关系的一个重要组成部分。见童之伟：《公民权利国家权力对立统一关系论纲》，《中国法学》1995年第6期。

则的总称；说明这一系列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。所谓调整行政关系和监督行政关系就是规定行政关系和监督行政关系各方当事人之间的权利义务关系。此项行政法定义亦可表述为关于行政权的组织、实施以及对行政权的监督的法。表述不同，内容是一致的。^①我们认为，下定义时应把握对象的特征。马克思主义告诉我们，法律是国家对社会关系的调整和规范。因此，只有根据法律所调整的社会关系，亦即其调整对象，给其下定义，才能把握住该部门法律的本质特征。大家知道，部门法区分的最主要依据是调整对象的特殊性。矛盾的特殊性是一事物区别于他事物的根据。因此，我们认为，上述定义比较全面、完整地把握了行政法调整对象的特殊性，是一种比较客观的科学的界定。

（二）行政法的调整对象

每一个部门法都有其特定的调整对象。行政法的特定调整对象是行政关系和监督行政关系，是因国家行政机关以及其他行政主体行使行政职能而发生的各种社会关系。行政职能是关键，只有与行政职能的行使直接或间接发生关系的才是行政关系及监督行政关系，与行政职能的行使无关的社会关系不是行政关系或监督行政关系。行政关系和监督行政关系经过行政法调整后形成行政法律关系和监督行政法律关系。二者互相关联、密不可分，后

^① 目前，国内外学者，由于所持的依据和标准不同，对行政法所下的定义也很不相同。虽然各种定义的描述语言千姿百态，但略加分析和归属，关于行政法的定义主要有四类，除了我们所主张的一类外，还有三类：第一，认为行政法是有关行政的法。此类界定涉及了行政法的涵义，但是，由于缺乏对行政法内涵和外延的深刻揭示，它只是停留在对事物本质把握的表面层次上。第二，认为行政法是调整行政关系的法律规范的总称，或是有关行政权的组织、行使、作用的法律规范的总称。此类定义的特点是以行政为中心，从行政主体的角度进行界定，明确把行政主体对相对方的管理关系纳入行政法范围，缺陷是忽略了监督行政关系亦是行政法的基本内容，从而极易在逻辑上引导出行政法是关于行政主体的特权法这一管理主义的结论。第三，认为行政法是控制行政权的法。此类定义弥补了上述第二类界定的缺漏，把监督行政行为归为行政法应有的基本内容，然而，它的不足之处在于以监督行政为行政法的主要或唯一内容，奉司法审查法为行政法的核心部分，从而轻视或忽略了行政权在经济与社会生活中的积极的能动的作用，以及社会对积极行政的要求。