

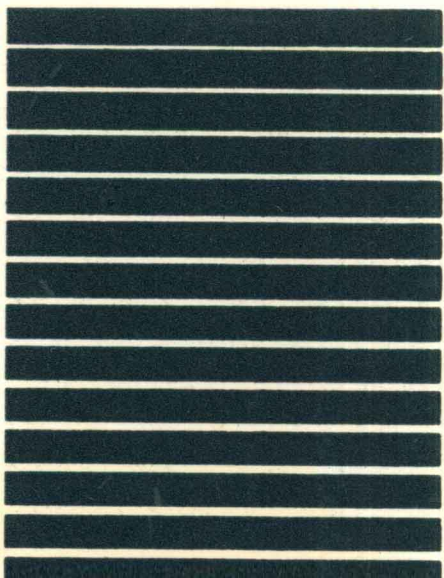


行政法学

xingzheng faxue

殷明民 主编

贵 州 民 族 出 版 社



行政法学

殷明民 主编

贵州民族出版社

(黔) 新登字 04 号

行政法学

主编/殷明民

出版发行/贵州民族出版社

印刷/贵州省侗学会印刷厂

开本/787×1092 毫米 1/32

字数/210 千字

印张/9.75

印数/1—6000 册

版次/1998 年 3 月第 1 版

印次/1998 年 3 月第 1 次印刷

定价/7.50 元

ISBN7—5412—0757—8/C·31

目 录

第一章 行政法概述.....	(1)
第一节 行政、行政关系与行政法.....	(1)
一、行政的含义.....	(1)
二、行政关系.....	(2)
三、行政法的概念和渊源.....	(4)
第二节 行政法的历史发展.....	(8)
一、外国行政法的历史发展.....	(8)
二、中国行政法的历史发展	(13)
第三节 行政法的作用与效力	(16)
一、行政法的作用	(16)
二、行政法的效力	(19)
第四节 行政法学体系与研究行政法的方法	(23)
一、行政法学体系	(23)
二、学习和研究行政法的方法	(24)
第二章 行政法律关系	(26)
第一节 行政法律关系的概念和特征	(26)
一、行政法律关系的概念	(26)
二、行政法律关系的特征	(27)
第二节 行政法律关系的构成	(30)

一、行政法律关系的主体	(30)
二、行政法律关系的客体	(30)
三、行政法律关系的内容	(31)
四、行政法律关系的发生、变更和消灭	(31)
第三节 行政主体	(33)
一、行政主体的概念和特征	(33)
二、行政主体的法律地位	(35)
三、行政主体与行政机关	(37)
四、行政主体与国家公务员	(37)
五、被授权人和被委托人	(38)
第四节 行政相对方	(42)
一、公民	(42)
二、企事业单位和社会团体	(44)
三、国家机关	(44)
四、外国人、无国籍人和外国组织	(45)
 第三章 行政法的基本原则	 (46)
第一节 行政法基本原则的涵义	(46)
一、行政法基本原则的涵义	(46)
二、行政法基本原则的重大作用	(47)
第二节 行政合法性原则	(48)
一、行政合法性原则的涵义	(48)
二、行政合法性原则的具体内容	(50)
第三节 行政合理性原则	(53)
一、行政合理性原则的涵义	(53)
二、行政合理性原则的内容	(55)

第四章 行政机关组织法和编制法 (58)

第一节 行政机关组织法 (58)

一、国家行政机关的概念 (58)

二、国家行政机关组织法 (60)

三、我国国家行政机关组织法律制度改革的意义... (64)

第二节 行政机关编制法 (65)

一、编制和行政机关编制法的涵义 (65)

二、行政机关编制法的主要内容 (67)

三、行政编制工作的作用 (70)

第三节 我国的国家行政机关 (74)

一、中央行政机关 (74)

二、地方国家行政机关 (76)

第五章 国家公务员法 (80)

第一节 国家公务员概述 (80)

一、国家公务员的概念和公务员制度的历史沿革... (80)

二、国家公务员的权利和义务 (91)

三、国家公务员的职位和职位分类 (94)

第二节 国家公务员职务关系的产生、变更和消灭... (96)

一、国家公务员职务关系的产生 (96)

二、国家公务员职务关系的变更... (100)

三、国家公务员职务关系的消灭... (106)

第三节 国家公务员管理的其他规定... (110)

一、国家公务员的考核... (110)

二、国家公务员的奖惩·····	(111)
三、国家公务员的培训·····	(114)
四、国家公务员的回避制度·····	(115)
五、国家公务员的保障制度·····	(116)
第六章 行政行为概述 ·····	(120)
第一节 行政行为的概念和特征 ·····	(120)
一、行政行为的涵义·····	(120)
二、行政行为的特征·····	(122)
第二节 行政行为的分类 ·····	(123)
一、抽象行为与具体行为·····	(123)
二、羁束的行为与自由裁量的行为·····	(124)
三、要式行为与非要式行为·····	(125)
四、单方行为与双方行为·····	(125)
五、依职权的行为与应申请的行为·····	(126)
第三节 行政行为的内容 ·····	(126)
一、设定权利和设定义务·····	(127)
二、撤销权利和免除义务·····	(127)
三、赋予能力和剥夺能力·····	(128)
四、变更法律地位·····	(128)
五、确认法律地位或行为合法·····	(128)
六、赋予特定物以法律性质·····	(128)
第四节 行政行为的效力 ·····	(129)
一、行政行为的有效成立·····	(129)
二、行政行为的效力·····	(131)
三、行政行为的撤销、变更、废止和消灭·····	(132)

第七章 行政立法 (135)

第一节 行政立法的概念 (135)

一、行政立法的概念和性质 (135)

二、行政立法的种类 (138)

第二节 行政立法的历史发展及存在理由 (142)

一、行政立法的历史发展 (142)

二、委托立法的存在理由 (144)

三、我国行政立法的历史发展及现实状况 (145)

第三节 行政立法的形式 (147)

一、职权立法 (148)

二、授权立法 (149)

三、特别授权立法 (151)

第四节 行政立法的程序 (152)

一、规划 (153)

二、起草 (154)

三、征求意见 (155)

四、审查 (156)

五、通过 (157)

六、审批 (157)

七、公布 (158)

第八章 行政许可 (159)

第一节 行政许可的概念 (159)

一、行政许可的涵义 (159)

二、行政许可与行政确认的异同·····	(160)
三、行政许可的意义·····	(161)
第二节 许可证的分类·····	(162)
一、独立的许可证和附文件的许可证·····	(163)
二、永久的许可证和附期限的许可证·····	(164)
三、无条件放弃的许可证和有条件放弃的 许可证·····	(164)
第三节 行政许可的程序·····	(166)
一、申请的条件·····	(166)
二、申请的程序·····	(167)
第四节 许可证的效力·····	(168)
一、许可证的法律效力·····	(168)
二、许可证的无效、失效、中止和撤销·····	(169)
 第九章 行政裁决·····	 (172)
第一节 行政裁决的概念·····	(172)
一、行政裁决的概念·····	(172)
二、行政裁决与行政仲裁的区别·····	(173)
第二节 行政裁决的历史发展·····	(173)
第三节 行政裁决的范围·····	(176)
第四节 我国行政裁决的现状和完善行政裁决 的途径·····	(177)
一、我国行政裁决的现状·····	(177)
二、完善行政裁决的途径·····	(179)

第十章 行政处罚	(180)
第一节 行政处罚的概念和基本原则	(180)
一、行政处罚的概念和特征	(180)
二、行政处罚的原则	(182)
第二节 行政处罚的种类和设定	(185)
一、行政处罚的种类	(185)
二、行政处罚的设定	(189)
第三节 行政处罚的管辖和适用	(192)
一、行政处罚的管辖	(192)
二、行政处罚的适用	(193)
第四节 行政处罚程序	(197)
一、简易程序	(197)
二、一般程序	(199)
三、听证程序	(203)
第五节 行政处罚执行程序	(206)
一、罚款决定与收缴分离制度	(206)
二、当场收缴	(208)
三、罚款收缴障碍的排除	(209)
 第十一章 行政强制执行	(210)
第一节 行政强制执行的 concept	(210)
一、行政强制执行的涵义	(210)
二、行政强制执行的特征	(211)
三、行政强制执行与其他强制执行的区分	(212)
第二节 行政强制执行的条件和原则	(214)

一、行政强制执行的条件·····	(214)
二、行政强制执行的原则·····	(216)
第三节 行政强制执行的种类与方法·····	(217)
一、行政强制执行的种类·····	(217)
二、行政强制执行的方法·····	(220)
第四节 行政强制执行的程序和保障·····	(222)
一、行政强制执行的程序·····	(222)
二、行政强制执行的保障·····	(223)
 第十二章 行政复议·····	 (224)
第一节 行政复议的概念和基本原则·····	(224)
一、行政复议的概念和特征·····	(224)
二、行政复议的原则·····	(226)
第二节 行政复议的受案范围和管辖·····	(229)
一、行政复议的受案范围·····	(229)
二、行政复议管辖·····	(235)
第三节 行政复议的程序·····	(240)
一、行政复议机构与行政复议参加人·····	(240)
二、行政复议的申请与受理·····	(242)
三、行政复议的审理与决定·····	(244)
四、违反行政复议法律规定的法律责任·····	(246)
 第十三章 行政赔偿·····	 (248)
第一节 行政赔偿的概念·····	(248)
一、行政赔偿的概念和特征·····	(248)

二、行政赔偿的原则·····	(250)
三、行政赔偿的意义·····	(252)
第二节 行政赔偿的历史沿革·····	(253)
一、不存在阶段·····	(253)
二、产生和发展阶段·····	(254)
三、行政赔偿的成熟阶段·····	(255)
四、我国的行政赔偿·····	(256)
第三节 行政赔偿的范围·····	(257)
一、侵犯人身权引起的行政赔偿·····	(257)
二、侵犯合法财产权引起的行政赔偿·····	(260)
三、国家不承担赔偿责任的几种情形·····	(263)
第四节 行政赔偿程序·····	(264)
一、赔偿请求人和赔偿义务机关·····	(264)
二、赔偿程序·····	(266)
第五节 行政赔偿方式和计算标准·····	(268)
一、行政赔偿方式·····	(268)
二、行政赔偿的标准·····	(270)
 第十四章 行政法制监督·····	 (272)
第一节 行政法制监督概述·····	(272)
一、行政监督的概念·····	(272)
二、行政法制监督的概念·····	(273)
三、行政法制监督的历史发展·····	(275)
四、行政法制监督的作用·····	(278)
五、行政法制监督的种类·····	(280)
第二节 外部监督·····	(281)

一、国家权力机关的监督.....	(281)
二、检查机关的监督.....	(284)
三、审判机关的监督.....	(286)
四、党的监督.....	(288)
五、人民政协的监督.....	(289)
六、民主党派的监督.....	(290)
七、人民群众的监督.....	(290)
八、舆论监督.....	(290)
第三节 行政机关内部监督.....	(291)
一、一般监督.....	(291)
二、审计监督.....	(292)
三、行政监察监督.....	(293)

第一章 行政法概述

第一节 行政、行政关系与行政法

一、行政的含义

通俗地说，行政法就是关于行政的法律。因此，要说明行政法，首先必须了解什么是行政。

“行政”一词的英文是 administration，据美国出版的《文字与科学》一书说，行政有多达十二种含义，通常是指政务的管理和领导。

行政通常可分为国家的行政和社会组织、私人企业的行政。行政法上的行政是指国家的行政，在西方通称为“公共行政”（Public Administration）。

根据我国对“行政”概念运用的实际情况，国家的行政有两个方面的含义：从组织和结构上看，“行政”是指从事国家日常行政管理的一切机关；从职能和作用上看，“行政”是指政府事务的决策、组织、领导和调控，也就是通常所说的国家行政管理。

目前，国内外学者对行政的含义并无统一的见解。有几种主要见解介绍如下：

一种认为行政是指国家意志的执行。这种见解是以美国行政学家 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。这种见解对于行政性质的理解是正确的，相对于国家权力机关而言，行政机关是执行机关。但在行政活动范围内，行政可以说既是国家意志的执行，也是国家意志的表达。因为不同等级的行政都有决策活动，只是决策的层次、范围、效力等级有所不同罢了。

一种认为行政是指国家立法、司法以外的一类国家的职能。这种见解是以国家职能分工为基础的，人们通称为“排除说”。这种见解就三权分立来说，有一定的价值。但由于现代行政的发展，出现了职权交叉、职权的混合，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了。

一种认为行政是指政府事务的管理。美国《社会科学大辞典》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》认为行政是指政府事务的管理和指导。这种见解目前在国外比较普遍，与我们所说的行政管理比较接近。

二、行政关系

行政法以行政关系为其调整对象。所谓行政关系就是指国家行政机关和依法被授权的其他组织或个人，在行使其职权，履行国家行政职能的过程中所产生的各种社会关系。行政关系是现代国家最基本和最重要的社会关系之一，它具有两个基本特征：

1. 行政机关和依法被授权的其他组织或个人的参加，是行政关系产生与存在的前提。没有行政机关或依法被授权的其他组织或个人为社会关系的一方当事人，不可能形成行政关系。

2. 行政权力是行政关系的核心。即是说行政机关行使行政权力而产生的社会关系才是行政关系。如公安机关对违反治安管理的人给予处罚而产生的社会关系即属于公安机关行使行政职权而产生的行政关系。与行政权力无关的社会关系，即使有行政机关的参与，也不属于行政关系。如某税务机关与某家俱厂签订购买办公桌、椅合同而形成的社会关系就是民事关系而不是行政关系。

行政关系是行政机关在履行其职能的过程中发生的。行政机关的职能是多方面的，行政关系也是多种多样的。就现阶段我国的情况而言，行政关系大致可以概括为如下几类：

1. 行政机关与管理相对人之间的关系，它是行政机关与企事业单位、社会团体、群众组织、公民、外国人、无国籍人因行政管理而发生的关系。这类关系的特点，行政机关是管理者，处于主导地位，相对人是被管理者，居于服从的地位，双方的地位不对等。

2. 行政机关相互之间的关系和行政机关与公务员之间的关系。行政机关相互之间的关系是基于国家行政职权的配置而形成的，受宪法和组织法调整。行政机关与公务员之间的关系是基于公民担任行政职务而形成的，受公务员法的调整。这类行政关系的特点通常具有层级节制和命令与服从的性质。

3. 行政机关与其他国家机关之间的关系。在这类关系中，行政机关一般处于被监督的地位，但如无行政机关参与和行使职权就形不成这类关系，因此，这类关系亦属行政关系。

上述三类行政关系都应有法律规范加以调整，而只有经过调整，行政关系才能变成行政法律关系。

三、行政法的概念和渊源

行政法的概念是行政法学者对行政法现象本质特征的理论表述。由于各种原因，行政法的概念至今仍是一个有争论的问题，尚未形成一个世人公认的定义。无论国内还是国外，学者们对这一问题的回答都是多种多样的。

在法国，法律有公法、私法的传统。法国学者对行政法的理解也受这一传统的影响。法国的行政法给予行政机关的组织问题以很重要的地位，行政法的作用被认为有两个方面：保障行政活动的有效性；控制行政权的滥用。因此，对行政机关内部的管理是法国行政法的一项主要内容。对行政法的最一般概括是：“行政法是规定公共行政的公法。”而在英美国家，公共行政与行政法是被分别研究的。学者们认为公共行政问题属于政治学的研究对象，而不是法学的研究对象，施瓦茨认为：“在美国，行政法并不认为是有关公共行政的法律，……行政法的对象仅限于权力的补救，并回答以下问题：（1）行政机关可以被赋予什么权力？（2）这些权力有什么限度？用什么方法把行政机关限制在这个限度之内？”^①因此，他给行政法下的定义是：“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，确定行使这些权力的原则，对受到行政行为损害者给予法律补偿。”^②在英美法系的国家，行政法的作用并不被认为有两个方面，而是强调行政法控制行政权行使的作用，甚至认为行政法就是“控权

① 伯纳德·施瓦茨，《行政法》群众出版社 1986 年版，第 2 页。

② 伯纳德·施瓦茨，《行政法》群众出版社 1986 年版，第 2 页。