



行政法学原理



金德田 主编
赵 峰



辽宁大学出版社





2 017 7360 6

行政法学原理

主 编 金德田 赵 峰
副主编 嵇子明 蒋 楠



辽宁大学出版社

一九八九年·沈阳

责任编辑 闻 璐

封面设计 王海英

责任校对 郭乐明

行 政 法 学 原 理

主编 金德田 赵 峰

•
辽宁大学出版社出版发行

(沈阳市崇山西路3段4号)

丹东日报印刷厂印刷

•
开本: 787×1092 1/32 印张: 10 字数: 220千

1989年5月第1版 1989年5月第1次印刷

印数: 1—5100

•
ISBN 7-5610-0581-4

G·186 定价: 3.30元

撰稿人（以姓氏笔划为序）

韦 军、富 强、丘征元、陈国勋、
何乃忠、赵 峰、蒋 楠、嵇子明

27

序

陈素芝

党的十一届三中全会以来，党和国家强调以法治国，健全法制。要实行法治，就必须有宪法、刑法、民法、经济法，等等。各级政府及其工作人员要依法办事，除上述法律外，还必须有行政法。这就是说，各级政府必须以行政法规为依据，运用它来管理政府部门的国家行政工作。行政法是根据宪法规定的原则制定的，执行行政法就是遵守宪法。

长期以来，政府工作只有按政策办事的传统，而无按行政法办事的习惯，这种状况亟需政变。因为，任何行政机关所进行的行政管理，都离不开必要的行政法规，都必须以行政法为准则，指导自己的行动。只有严格按照行政法规办事，才能保持政府机关的廉洁，才能增强人们的法治观念，强化法制管理，才能提高工作人员的办事效率和思想水平。所以，行政管理干部必须认真学习行政法和行政法学。

在深入进行经济、政治体制改革，并将要普遍实行公务员制度的前夕，大力加强行政法建设和行政法学的研究，不仅对治理环境，整顿秩序，深化改革有重大推动作用，而且对保持廉洁防止腐败，也必将有其深远的意义。

目前行政法是我国最薄弱的一个法律部门。要政变这种

状况，就必须加强对行政法和行政法学的研究。如果我们对行政法的内容、体系、作用等没有深刻的认识，要解决行政立法、执法、司法和行政法律监督任务是不可能的。由金德田、赵峰同志主编的《行政法学原理》一书，是为适应当前形势需要，在认真汲取了各家之长，总结了各方面实践经验的基础上写成的。因此，从体系到内容都确有自己的特色，比现有的同类书较为完善。可以预见，它的问世必将促进法制建设和行政法学的深入研究。

《行政法学原理》是一本好书，也是一本政法院校的好教材，如果各级政府和司法机关工作人员能从这本书中汲取营养，指导实践，那将是作者们殷切期望的。

1989.1.28

序

行政法学是一门研究行政法的学科。行政法是调整行政机关在行使行政权过程中所产生的社会关系并探讨如何加强行政管理法律效力的部门法。它在整个法律体系中在宪法统率下与民法、刑法并列为三大实体法。在近代各国悠久的历史，但在我国才开始被人们所重视，却已展现出一派大好形势：各政法院校开设这门课的已有99所；师资队伍已数百人；有的学校已招收了行政法硕士研究生；中国法学会行政法研究会已成立并活动了四年；中央、省、市政府法制机构也已建立并抓紧制定执行具体的行政法规；各级人民法院筹建行政审判庭开始审理行政案件；行政诉讼法已经通过，国家公务员暂行条例即将公布，党的十三大对行政管理和行政法提出了一系列的任务，以适应在改革开放和现代化建设中依法行政的需要。实现这样繁重而光荣的任务，需要采取一系列的措施，其中关键性的环节就是培养人才的行政法学教材的建设。因为在我国从事行政管理的公务员约400多万，而其中大多数人的行政法业务生疏，行政法制观念淡薄，均需要通过各种培训渠道补上这一课。这决不是靠少数几位专家学者编几本教材就能够完成的，还必须通过广大行政法工作者参与这个工作，才能使教材“百花齐放”，使师资迅速成长，使

行政法学迅速繁荣！

中央政法管理干部学院行政法研讨班的赵峰、嵇子明等几位同志，边学习、边研究，写出了《行政法学原理》初稿，经辽宁公安司法管理干部学院副院长、副教授金德田同志审改。该书将要出版之际，盛情约我写几句话。作为行政法“老兵新传”的一名战士，在我读完他们的编写大纲和部分章节之后，感到《行政法学原理》这本书从体系到内容都有一定的特色，比现有的某些同类教材较为完善，亦有所突破，可以说，既汲取了各家之长，也有所发展。这种可贵努力，是值得肯定的！我想也一定会受到行政法战线上的新老同志们的欢迎！特书数语代序。

熊先觉 皮纯协

1989年元旦于中国人民大学

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政与行政法	(1)
第二节 行政法的历史发展	(10)
第三节 行政法律规范	(19)
第四节 行政法律关系	(29)
第二章 行政法的基本原则	(39)
第一节 行政法基本原则概述	(39)
第二节 行政民主原则	(42)
第三节 行政法制原则	(44)
第四节 行政责任与行政权力相统一的原则	(46)
第五节 行政合理性原则	(49)
第三章 行政机关组织法	(53)
第一节 行政机关	(53)
第二节 行政机关组织法	(60)
第三节 行政机关的设置与职权	(66)
第四章 公务员	(77)
第一节 公务员概述	(77)
第二节 公务员的概念与分类	(82)
第三节 公务员的管理制度	(94)
第五章 行政行为概述	(126)
第一节 行政行为与行政行为法	(126)
第二节 行政程序	(138)
第六章 行政立法	(153)
第一节 行政立法概述	(153)
第二节 行政立法体制	(160)

第三节	行政立法的特点及其效力·····	(168)
第四节	行政立法技术·····	(174)
第七章	行政执法·····	(185)
第一节	行政执法概述·····	(185)
第二节	行政监督检查·····	(192)
第三节	行政决定·····	(198)
第四节	行政强制执行·····	(214)
第五节	行政复议·····	(223)
第六节	行政监督·····	(228)
第八章	行政赔偿·····	(237)
第一节	行政行为违法·····	(237)
第二节	行政赔偿·····	(243)
第三节	行政赔偿的意义·····	(252)
第九章	行政诉讼·····	(258)
第一节	行政诉讼概述·····	(258)
第二节	行政诉讼的受案范围和管辖·····	(274)
第三节	行政案件的审理程序·····	(282)
第四节	行政案件判决的执行·····	(300)
后 记	·····	(307)

第一章 行政法概述

行政法是我国法律体系中一个独立的法律部门，它在宪法之下，与刑法、民法亦称三大法律部门。因为现代国家依法治国就是要将各种重要的社会关系纳入法制的轨道，而国家运用法律工具来统治或管理整个社会事务时，最终主要采用三种制裁手段，即刑事制裁手段、民事制裁手段和行政制裁手段来保证法律关系的主体遵守法律规范。行政法的理论基础就是依法行政，谁依法？依什么法？如何依法？不依法怎么办？就构成了行政法理论体系的基本框架。现代国家的国家机关体系中行政机关最为庞大，管理的事务其纷繁复杂程度是任何其他国家机关所无法比拟的，管理的手段也最为直接、经常。因此不难理解，行政机关依法办事是实现整个国家法制的关键。在中国，在行政法的理论体系日趋成熟的今天，创立现代意义上的行政法，意义十分重大，它既要保护公民、社会组织的正当权益不受违法行政行为的侵害，又要使行政机关及其国家公务员的行政活动获得法律的保障，才能达到发扬社会主义民主，完善社会主义法制的目的。

第一节 行政与行政法

一、行政释义

学习和研究行政法，首先碰到的问题就是如何界定“行政”一词的内涵和外延。我们平时接触“行政”一词的机会很多，口头上、书面上用得也很频繁；“行政”的历史更是相当久远，考证典籍，两千多年前撰写的《左传》里，就有了“行其政事”、“行其政令”的记载，《资治通鉴》的简写本《纲鉴易知录》中，亦有“台公、周公行政”的说法。在西方，大陆法系的法学家率先从三权分立的角度研究行政，因而对行政这个词涵义的理解基本上没有超越三权分立学说的范畴。但在第二次大战以后，由于行政权的扩张，政府准立法权、准司法权的出现，关于行政含义的理解也就众说纷云了。在社会主义国家里，由于各国不同程度地接受了苏联的观点，一般把行政和国家管理等同起来。

那么，行政法上的行政的涵义应该怎样来确定呢？依据我国宪法关于国家体制的规定，行政法律规范的颁布和实施，以及我国行政活动的实际情况，行政是指国家行政机关对国家事务依法进行直接的、经常的管理活动。如果要深入理解行政，可以从以下几个方面来把握行政的含义：

第一、行政主体的范围反映了我国行政管理的发展趋势。行政权必须为国家行政机关所独享，社会组织之间、社会组织与公民之间并不发生行政关系。在我国城市经济体制改革以前，企业内部的管理是行政管理的一部分，政企没有分开，但随着经济体制和政治体制改革的深入，要求行政机关对企事业单位和其他社会组织的管理将主要依据行政法律规范进行宏观控制。

第二、行政具有鲜明的政治属性。我国是实行人民代表大会制度的国家，国家最高权力机关赋予行政机关以行政权

的目的，就是要使行政机关执行国家权力机关的政治决策，并使之具有强制效力，所以，行政权是国家权力的一部分，它是人民用以谋求幸福生活的工具。

第三、行政主要是行政机关对国家事务的直接管理。行政职能的行使显著区别于其他国家职能行使的特点之一，就是在行为方式上主要由行政机关直接代表国家来确定、变更和撤销公民、法人以及非法人团体与国家之间的具体的权利义务关系，如税务机关依据税法直接对纳税人课税。和行政权行使相比较，权力机关的职权行为一般不直接确定、变更和撤销与特定人之间的权利义务关系。它所制定的行为规范是针对全体公民或某种具有特定身份的人的。司法机关职权的行使也不能直接在公民、组织与国家之间设定法律关系，而是只有在存在争议的前提下才能确认、变更和撤销两者间的权利义务关系。

第四、行政权行使具有不可中断性。国家权力机关的议事功能活动不具有连续不断的特点，而是可以停顿的，司法机关也由于审判和法律监督的性质决定了它不可能承担日常的国家事务。而行政活动只要社会生产和人们生活继续下去，就一刻也不能停止。人类活动的不间断性决定了行政权行使的连续性。

二、行政法的调整对象

任何法律部门的调整对象都表现为一定性质和一定范围的社会关系。“一定性质”是指社会关系的属性或类型，而“一定范围”则决定于社会关系的广度。一个国家政治体制中行政权力的性质和所及的范围与行政法的调整对象有着极为密切的联系。在我国，中央行政机关、地方各级行政机关

及其国家公务员在行使行政管理职权的过程中发生的各种社会关系都能成为行政法的调整对象，但其中不必用行政法律规范调整的社会关系除外。一九八二年宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”。“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”但人民是一个抽象的人格，不能亲自对国家事务进行管理，因此，必须通过全国人民代表大会把对国家事务的管理权授予行政机关。然而，行政机关在行使行政管理职权时，是否忠实地遵照了人民的意志，人民拥有最后的评判权，这种评判权表现为人民对行政机关的监督权，而这种监督权行使的渠道是多种多样的，且有一个共同的特点，即都要依照各种具体的法律规范进行。人民对行政机关的监督权和人民对其他国家机关的监督权一样，实施的最终目的是为了确保公民和组织的合法权益不受侵犯。这是由我国的国体所决定的，也是民主政治的精髓所在。

综上所述，行政法的调整对象就是国家行政机关在行使其职权的过程中发生的行政关系以及其他国家机关对行政机关及其国家公务员实施监督时产生的监督关系。

可见，行政法调整两大部分社会关系。其一是行政关系。国家权力机关授予行政机关一定范围的职权以及行政机关在这个职权范围内如何行使行政管理职权的法律规定就是行政关系的法制化。其二是监督关系。公民和社会组织对行政机关的监督权最终只有通过国家机关的活动才能实现，也就是公民和社会组织自身没有对行政机关及其国家公务员的直接处置权，而只能依照法律规定才能使监督行为产生法律上的权利和义务。具体而言，行政法调整以下四方面的社会

关系：

首先是行政关系，它是行政机关以国家的名义，为了实现行政管理的目的，以命令或其他手段，同行政管理相对人之间发生的各种社会关系的总和。因为行政关系在大多数情况下只要基于行政机关单方面的意思表示就能成立，所以行政关系的主要特征就是强制性和服从性的有机结合。行政关系如果依照主体的地位，形成的目的和形成的方式等标准进行分类，则可以分成外部行政关系和内部行政关系两大类。外部行政关系和内部行政关系都是依照行政法律规范产生的，但它们具有显著的区别：外部行政关系发生于行政机关和行政管理相对人之间，是一种非隶属性的行政关系，因为行政机关和行政管理相对人在地位上无所谓从属；行政管理相对人包括社会组织、公民以及其它国家机关。而内部行政关系则发生于行政机关内部上级行政机关和下级行政机关以及行政机关与国家公务员之间的行政关系，其主体之间具有明显的地位上的从属性。需要指出的是，设置于行政机关内部的专门监督机关（包括监察系统和审计系统）实施监督时所产生的社会关系是内部行政关系的组成部分。

其次是国家权力机关对行政机关实施监督时产生的监督关系。这种监督关系体现为一种从属关系。从理论上说，国家权力机关行使这种监督权是为了保障其对行政机关的职权拥有最后的处置权，它往往适用于对行政的职权授予范围或其它重大事项的监督。如行政机关在何种范围内享有立法权，对政务类公务员的任命和罢免等。

再次是人民法院对行政机关实施监督时产生的监督关系。人民法院对行政机关的监督主要通过行政诉讼来实现，

这在本书最后一章将作详细的论述。

第四，人民检察院依法对行政机关实行监督应当是我国健全法制的的一个重要方面。一九八二年宪法第一百二十九条规定：“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”但是，在现行法律中，只规定了对国家公务员职权行为构成犯罪的，如渎职罪、剥夺宗教信仰自由罪，人民检察院在侦查后可提起公诉，交人民法院审判。因此，人民检察院对行政机关实施监督的范围和措施是否沿用建国初期的一般监督，其职权与其他国家机关对行政机关的监督权限如何划分、如何衔接等问题，还尚待进一步研究。但有一点可以肯定，人民检察院应侧重于对行政机关的执法情况进行监督。

我国是一个人民民主专政的国家，公民个人、社会组织和团体对行政机关实行监督的形式是很多的。但是，能够直接产生行政法上的权利和义务的监督，只有通过国家机关法律行为的作用才能实现，原因很简单，对行政机关及其国家公务员的制裁权只有国家机关享有。所以社会监督（包括社会组织、团体的监督和舆论监督）只是实现行政法制监督的前提。

三、行政法的概念

行政法概念是行政法学者对于行政法现象的高度抽象的理论概括。由于政治制度和法律传统的差异性，各国学者对行政法所下的定义各不相同，甚至有时会出现根本性的分歧。譬如英美法系国家的行政法是控制政府权力的法律，而前一阶段社会主义国家的行政法理论几乎都认为行政法是行政机关管理相对人的法律。此外，即使一个国家里的学者由

于所处的时代不同，对于行政法的概括也会大相径庭。

首先简略地介绍一下世界上各主要国家对行政法的研究范围。一定程度上说，行政法的概念就是行政法研究范围抽象的结果，因为研究范围是一个法律部门所调整的社会关系的有机融合。十九世纪末期以后的英国，随着生产力的高度发展，行政管理权限迅速地膨胀起来，反映在法律现象领域中，有两个巨大的变化：议会委托政府制定一系列的法律规范以适应行政管理技术性的增强、专业化程度增高的趋势，因行政管理而产生的大量纠纷司法系统无力解决导致了行政裁判所制度的建立。司法最终原则要求对一切政府部门的行为是否合法普通法院有最后的审查权。因此，英国行政法主要研究三方面的问题：（1）委任立法；（2）行政裁判所；（3）司法审查。美国独立机构的诞生是行政法的发端，其国会逐个法案批准设置的独立机构由于享有各自管理领域内制定“规章”的权力（准立法权），而且对于因管理活动产生的争议有权自行裁决（准司法权）。这样，独立机构拥有巨大的权力，为了加强控制，1946年《联邦行政程序法》产生了。和英国颇为相似，美国普通法院对独立机构的准司法权拥有再次审查的权力。这样，美国行政法研究的范围：（1）独立机构；（2）委任立法；（3）行政程序；（4）司法复审。法国是大陆法系国家，有公法和私法之分，凡是调整行政机关的公法又属于行政法院管辖的都属于行政法的研究范围。苏联的情况比较特殊，现代行政法的理论正在形成之中，自五十年代至八十年代初，苏联一直把行政法当成政府管理社会事务的法律部门。

在我国，如何从理论上反映新的历史条件下行政法制的