

全国高等教育自学考试教材

★ 法律专业 行政管理专业

行政法学

张尚鹂 主编

北京大学出版社

全国高等教育自学考试教材
法律专业 行政管理专业

行 政 法 学

主 编 张尚

副主编 杨海坤

撰稿人 (按撰写章节顺序排列)

孙建政 杨海坤 张树义

牟信勇 张尚

北 京 大 学 出 版 社

全国高等教育自学考试教材

法律专业、行政管理专业

行政法学

张尚鸾 主编

责任编辑：张晓秦

*

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

国防科工委印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

850 × 1168毫米 32开本 14.375印张 350千字

1990年7月第一版 1991年1月第二次印刷

印数：00001—65,000—115,000册

ISBN 7-301-01357-1/D·130

定价：6.00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、行政管理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，组织一些专家学者集体编写而成。

法律专业和行政管理专业《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。无疑地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

1990年5月

目 录

第一章 行政法的概念和渊源	(1)
第一节 行政法的概念与特点	(1)
第二节 行政法的渊源与分类	(14)
第二章 行政法律关系	(18)
第一节 行政法律关系的构成	(18)
第二节 行政法律关系的特征	(24)
第三章 行政法的基本原则	(29)
第一节 行政合法性原则	(33)
第二节 行政合理性原则	(36)
第四章 行政法及其理论的历史发展	(40)
第一节 行政法的历史发展	(40)
第二节 行政法理论的历史发展	(53)
第五章 行政法的作用与研究方法	(60)
第一节 行政法的作用	(60)
第二节 行政法学体系与研究行政法的方法	(63)
第六章 行政机关组织法和编制法	(67)
第一节 国家行政机关概述	(67)
第二节 国家行政机关的法律地位	(74)
第三节 国家行政机关的结构和分类	(79)
第四节 中央行政机关与地方行政机关	(88)
第五节 对国家行政机关及其内部机构设置 的法律调整	(96)
第六节 行政机关编制法	(109)
第七章 国家公务员法	(116)

第一节	建立国家公务员制度的必要性	(116)
第二节	国家公务员法的调整范围、立法目的 和立法原则	(121)
第三节	国家公务员的权利义务和职位分类	(134)
第四节	国家公务员的考试录用和严格培训	(143)
第五节	国家公务员的考核、奖惩、职务升降、 任免、辞职辞退、转任与回避	(149)
第六节	国家公务员的权益保障	(161)
第八章	行政行为概述	(165)
第一节	行政行为的概念	(165)
第二节	行政行为的分类	(170)
第三节	行政行为的内容	(173)
第四节	行政行为的效力	(175)
第九章	行政立法行为	(181)
第一节	行政立法的概念	(181)
第二节	行政立法的历史发展及存在理由	(184)
第三节	行政立法的形式	(188)
第四节	行政立法的程序	(192)
第十章	行政许可行为	(197)
第一节	行政许可的概念	(197)
第二节	许可证的种类	(201)
第三节	行政许可的程序	(204)
第四节	许可证的效力	(207)
第十一章	行政裁决行为	(211)
第一节	行政裁决的概念	(211)
第二节	行政裁决的历史发展	(211)
第三节	行政裁决的范围	(214)
第四节	我国行政裁决的现状和存在的问题	(215)

第十二章 行政处罚行为	(218)
第一节 行政处罚的概念	(218)
第二节 行政处罚的种类和形式	(222)
第三节 行政处罚的程序	(227)
第十三章 行政强制执行行为	(232)
第一节 行政强制执行的概念	(232)
第二节 行政强制执行的种类与方法	(238)
第三节 行政强制执行的实施	(242)
第十四章 行政复议行为	(245)
第一节 行政复议的概念	(245)
第二节 行政复议与行政诉讼的关系	(249)
第三节 行政复议的程序	(254)
第十五章 行政诉讼法概述	(259)
第一节 行政诉讼法的概念、特征和任务	(259)
第二节 行政诉讼的历史发展	(264)
第三节 行政诉讼法律关系	(270)
第十六章 行政诉讼法的基本原则	(278)
第一节 行政诉讼法基本原则概述	(278)
第二节 行政诉讼法的基本原则	(279)
第十七章 行政诉讼的主管与管辖	(291)
第一节 行政诉讼的主管	(291)
第二节 行政诉讼管辖的概念和分类	(296)
第三节 级别管辖	(298)
第四节 地域管辖	(300)
第五节 裁定管辖	(302)
第十八章 诉讼参加人	(305)
第一节 当事人	(305)
第二节 共同诉讼人	(311)

第三节	第三人	(313)
第四节	诉讼代理人	(314)
第十九章	行政诉讼证据和强制措施	(318)
第一节	行政诉讼证据的概念和种类	(318)
第二节	行政诉讼证据的收集、判断和保全	(321)
第三节	行政诉讼的强制措施	(326)
第二十章	行政案件的审理程序	(329)
第一节	第一审程序	(329)
第二节	第二审程序	(339)
第三节	审判监督程序	(341)
第四节	行政案件审理程序中的几个问题	(343)
第二十一章	行政案件的执行程序	(349)
第一节	执行程序的概念和范围	(349)
第二节	执行的基本程序	(350)
第三节	执行措施	(351)
第二十二章	行政监督法概述	(354)
第一节	行政监督法的概念	(354)
第二节	建立行政法制监督制度的重要意义	(357)
第三节	行政法制监督的主要内容	(361)
第四节	行政法制监督的种类	(365)
第二十三章	我国行政法制监督体系	(371)
第一节	国家权力机关的监督	(372)
第二节	行政机关内部的监督	(394)
第三节	检察监督	(396)
第四节	审判监督	(398)
第五节	群众监督和社会监督	(399)
第六节	党的监督	(403)
第二十四章	行政监察法	(405)

第一节	行政监察法的概念	(405)
第二节	我国行政监察法制建设的历史发展	(406)
第三节	我国行政监察法制建设的现状	(411)
第四节	完善我国的行政监察法制建设	(425)
第二十五章	审计法	(431)
第一节	审计法的概念	(431)
第二节	新中国审计制度的建立与发展	(434)
第三节	我国审计法的主要内容	(436)

第一章 行政法的概念和渊源

第一节 行政法的概念与特点

一、行政的含义

顾名思义，行政法就是关于行政的法律。无论把它理解为“国家赖以进行行政管理的法规”，还是理解为“控制行政权力的法律规范”，行政法是规范行政活动的法律规范这一点是大家都承认的。因此，要回答“什么是行政法”这个问题，必须首先搞清楚“什么是行政”。

“行政”(Administration)，从词义上解释即为“管理”，指一定的社会组织，在其活动过程中所进行的各种组合、控制和协调活动的总称。按照这个解释，行政是存在于所有社会组织之中的，企事业单位、社会团体，以至特殊的社会组织——国家，都存在着“行政”。当然，由于这些社会组织的性质不同，它们之中存在的“行政”也是不同的。我们通常把国家行政称为“公共行政”(Public Administration)。

在不同的历史时期和不同的社会制度下，行政的意义是不同的。资产阶级早期宪法和国家学说，把行政理解为除立法和司法以外的一类国家活动，作这样划分的理论与现实根据就是“三权分立”的学说与体制。在“三权分立”体制下，国家权力被划分为立法、司法和行政三部分，三者互相制约，任何一方都不具有

最高权力。但事实上，出于对以王权为代表的封建专制制度的仇视和加强对公民民主权利的保护，由民选代表组成的立法机关实际上具有最高地位，行政的职能仅仅是执行法律。可以说，“行政”就是“执行”（Administration 也可译为“执行”）。直到 19 世纪末 20 世纪初，特别是第二次世界大战以后，各资本主义国家行政职能迅速增加，行政权力不断扩大，“行政权”才名副其实地成为“管理权”。最早从行政法学的角度研究行政并进行理论阐述的是大陆法系的法学家，他们从三权分立的角度出发，把行政分为形式的行政和实质的行政；广义的行政、狭义的行政和最狭义的行政。形式意义的行政是指在三权分立原则之下，国家的立法、司法和行政职能分别属于相互独立的立法机关、法院和行政机关，行政机关从事的行为就称为行政。实质意义的行政则不从行使权力的机关出发，而是以权力和职能的内容与特点为标准，具有立法职能的就称为立法，运用法律解决争讼的职能称为司法，立法和司法以外的职能行为就称为行政。广义的行政是指政府的全部作用；狭义的行政是指政府除立法以外的其他作用；最狭义的行政是指除立法和司法以外的其他作用。此外，美国早期行政法学家古德诺还曾提出与政治功能相对的行政，他认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。按照这种观点，行政的职能范围是很小的，反映了资本主义早期国家行政的特点。

在苏联，学者们认为，在一定意义上可以把行政法称为国家管理法，所以他们要求首先讨论国家管理的含义。马诺辛在《苏维埃行政法》中给国家管理这一概念下定义时指出：“苏维埃国家管理，是国家为建成共产主义社会，依照并执行法律，由不断进行工作的国家管理机关行使其执行指挥职能而实施的实际组织活动。”^① 苏联学者的这些观点和理论，对许多东欧国家有很大的影

① B. M. 马诺辛：《苏维埃行政法》，群众出版社 1983 年版，第 11 页。

响。

行政，就国家来说，有两方面的含义：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”是指除立法、司法和检察之外的国家一类职能的总称，其核心为国家行政机关的组织和管理活动。承担国家行政职能的机关叫国家行政机关，履行这类职能的活动就叫行政活动，亦称行政管理活动。行政管理包括国家行政机关自身的管理和国家行政机关对经济、政治、文化和社会生活的管理。

马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中曾指出：“……行政是国家的组织活动。”^①根据这一论断，结合各国的有关理论和我国的具体实践，我们可以得出以下的认识：

首先，行政法上的“行政”有着特定的含义，是指一种国家职能，也称作“公共行政”，而与私行政——国家以外的各社会组织的行政——相对。当然，这种区分是就其性质而言，而不是以各自的经验和理论为标准的。事实上，现代国家行政吸收了大量企业组织的行政管理经验和理论，行政管理手段的进步常常是从企业组织开始的。“公共行政”与“私行政”的区别一般是：“公共行政”权只属于依组织法成立的国家行政机关，或依法律授权及受行政机关委托而履行某种行政职能的社会组织。“公共行政”以国家权力的行使为特征，可以依法采取某些特殊的方法和手段，如对违反《治安管理处罚条例》的行为人处以行政拘留，剥夺其人身自由。“公共行政”必须以维护公共秩序、促进公共利益为目的，这是行政法规范行政活动的一项重要标准，因而也是控制行政违法活动的一个重要依据。

其次，我们还应当明确：社会发展到今天，要使作为一种国

^① 《马克思恩格斯全集》，第1卷，第479页。

家职能的行政与其他国家职能区分开来是困难的。行政法上的“行政”是一类国家机关和一类国家职能相结合的概念。区别传统意义上的，即以执行法律为基本内容的行政与其他国家职能，是比较容易的，但在行政事务大量增加，行政职能范围迅速扩大的今天，要找到一个合理的、科学的标准，把行政职能与其他国家职能区分开来是困难的。事实上，许多学者在谈到这个问题时，常常含糊其辞。一般来说，行政职能与司法职能的区别是明显的，一个法官试图依照法律规范与法律原则对他审理的案件找出正确的解决办法，而一个行政人员则试图对他面临的问题找出最方便和合乎公众需要的解决办法。行政活动常常是主动进行的，而司法活动则是被动的。英国 1932 年的“部长权力调查委员会”曾经指出：“司法决定是以事实为根据，并适用法律于已经找到的事实”，而行政决定则是一种行政活动，其性质随着部长的自由抉择而定。而区分行政与立法的职能相对地就困难得多了。国家事务的增多，使得行政机关不仅具有执行立法机关制定的法律的职能，而且具有制定法规的权力。事实上保证国家生活和社会生活正常进行的法规绝大多数出自行政机关，而非立法机关。行政机关制定法规并不通过立法程序，而是依照行政程序，这就很难使立法职能和行政职能区分开来。对此，英国 1932 年的“部长权力调查委员会”曾经指出：“区别立法职能和行政职能在理论上是困难的，甚至是不可能的。”随着行政职能的不断增多和行政权的不断扩大，行政法对行政活动的规范也更为严格和详尽。例如，规定不同于普通行政程序的行政立法程序，要求某些行政决定的作出必须经过特定的、带有司法性质的程序，如听证会等等。这些措施加强了有关国家机关和公众对行政活动的监督。但这样一来，立法职能、司法职能和行政职能的区别就更加模糊了。具体到我国的具体情况，上述困难同样存在。根据宪法和组织法，一定的行政机关可以制定行政法规和行政规章，并根据授权法行使委任立法权。

在这种情况下，要把行政职能同其他国家职能区分开来是很困难的。

事实上，行政法上的“行政”是一个一类国家机关和一类国家职能相结合的概念。一个行为，只要是国家行政机关作出，并且涉及公共权力的行使的，就要受到行政法的规范，而不论这种行为是否带有立法性质或司法性质。一些学者在讨论行政职能的特征时，总是辅之以作为一类国家机关的“行政”的特征。如有的学者认为行政职能的特征之一是行政活动的连续性。事实上这一特征并不是所有行政职能具有的，而只是一部分行政职能的特性，至少行政立法活动就不具有这一特性。所以，与其说“行政活动的连续性”，还不如说“行政机关活动的连续性”更为妥贴。可见这个关于特征的论断中包含了“国家行政机关”这样一个概念在内。仅仅从职能上探讨行政与其他国家职能的区别所遇到的困难，反映了行政职能增加和行政权力扩张这一事实。

二、行政法的概念

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。

以法国为代表的大陆法系国家的行政法给予行政机关的组织问题以很重要的地位。法国的行政法论著不仅论述行政权及其行使的程序和原则、公民在受到“行政”行为侵害时的救济措施，同时还包括“行政机关的组织形式、行政机关颁布规章的权力及程序、文官制度、政府对财产的征用和管理、公共事业、行政责任等等”^①。在法国，行政法的作用被认为有两方面：保障行政活动

^① 伯纳德·施瓦茨：《行政法》，群众出版社1986年版，第2页。

的有效性；控制行政权的滥用。因而，对行政机关内部的有效管理就不能不是法国行政法的一项主要内容（称为内部行政法）。在那里，行政法是与公共行政密切相关的，对行政法的最一般概括是：“行政法是规定公共行政的公法。”而在英美法系国家，公共行政与行政法是被分别研究的。学者们认为公共行政的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，行政法并不被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《美国百科全书（1980年版）》给行政法下的定义也反映了这种认识：“行政法是一个部门法，用以限制政府官员和机构与非官方的私人和私人组织之间的一定的关系。它通常专指规定政府官员和机构的权限的法律，而不适用于如“联邦通讯委员会”这类独立管理机构所发布的大量技术规则和规章。”在英美法系国家，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“控权法”。韦德（Wade）在其权威性著作《行政法》（Administrative Law）中指出：“行政法的定义，首先，可以概括地说，它是关于控制政府权力的法律；其次，行政法是管理公共机关实施权利和职责一般原则的总体规范。”^③因而，英美法系国家的行政法侧重于对行政机关与私人之间关系的调整（外部行政法）。即使英美学者在论及行政活

① 伯纳德·施瓦茨：《行政法》，群众出版社1986年版，第2页。

② 同上。

③ 韦德：《行政法》，1982年第5版。

动的内部方面时，也限于涉及公民私人利益方面。

苏联学者关于行政法的定义突出了行政机关的国家管理职能。马诺辛给行政法下的定义是：“行政法作为一种概念范畴就是管理法（从拉丁文中的行政管理一词翻译过来），更确切地说，就是国家管理法。”^① 司徒节尼金所著的《苏维埃行政法》则认为：“苏维埃行政法，在组织和实施国家机关的执行和指挥活动的过程中，调整着公民和国家机关之间的、社会团体和国家机关之间的、以及国家机关彼此之间的法律关系，是规定在这种活动范围以内公民和社会团体的权利和义务，规定实际上在实行着完成社会主义建设并逐渐从社会主义过渡到共产主义任务的执行和指挥机关的组织、权限和任务的方式和方法的法律规范的总和。”1981年出版的行政法教科书中所阐述的行政法的定义也大致与此相同。它把行政法律关系的主体分为三种：1. 国家管理机关；2. 作为管理对象的企事业单位和组织；3. 公民与社会组织和社会机关。^②

行政法的概念问题在我国行政法学界也是一个有争议的问题。在我国，系统地进行行政法的研究是从80年代初开始的。在改革与开放的形势下，行政法的研究既立足于国内具体情况，同时也受到其他国家行政法理论的影响。这些影响主要来自苏联、英国、美国、法国和日本的行政法理论。有的学者受英美行政法的影响，认为行政法就是“控权法”；有的学者受苏联行政法理论的影响，把行政管理作为行政法的核心问题。目前，国内学者对行政法的概念的理解是多种多样的。归纳起来，大致有以下几种类型：第一，从行政法的内容角度来下定义，如认为：“行政法是有

① B. M. 马诺辛：《苏维埃行政法》，群众出版社1983年版，第29页。

② Л. Т. 瓦西林科夫主编：《苏维埃行政法总论》，北京大学出版社1985年版，第1—2页。

关国家行政机关进行行政管理活动的各种法规的总称。”^①“行政法，规定国家各个方面行政管理的行政法规的总称。”^②有的则更为详细地列举行政法的内容，如认为：“行政法是法律体系中的一个重要组成部分，是规定有关国家行政机关组织和管理活动的基本原则、职责权限、各种制度、工作程序等一系列法规的总称。”^③第二，从行政法的内容及其调整对象相结合的角度来下定义，如认为：“行政法是规定国家行政机关的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序的，用以调整各种国家行政机关之间，以及国家行政机关同其他国家机关、企业事业单位、社会团体和公民之间行政法律关系的各种法律规范的总和。”^④第三，从行政法的结构的角度来下定义，如认为：“行政法是关于国家行政组织及其行为，以及对行政组织及其行为进行监督的法律规范的总称。”^⑤第四，从行政法的结构和调整对象以及目的相结合的角度来下定义，如认为：“中国社会主义行政法是规定中国行政机关及其工作人员的制度，行政管理活动和程序，以及对行政活动实施法制监督，调整行政机关在行使国家行政权力时发生的行政关系的法律规范的总称。其目的是为了确认、建立和保护符合人民利益和意志的行政法律秩序。”^⑥第五，从行政法调整对象的角度来下定义，如认为：“行政法是调整行政关系，即国家行政机关及其工作人员在行使行政职能过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。”^⑦第六，从法律的阶级本质和行政法的结构两方面下定义，如

① 《简明社会科学词典》。

② 《大百科全书·法学》。

③ 夏书章：《机构改革与行政法》，载 1982 年 3 月 15 日《人民日报》。

④ 高等学校法学试用教材：《行政法概要》，法律出版社 1983 年版，第 1 页。

⑤ 应松年、朱维究：《行政法学总论》，工人出版社 1985 年版，第 19 页。

⑥ 应松年主编：《行政法学教程》，中国政法大学出版社 1988 年版，第 12 页。

⑦ 姜明安：《行政法概论》，北京大学出版社 1986 年版，第 13 页。