

全国司法学校法学教材

5

中国行政法

司法部法学教材编辑部编审

主编 ● 马怀德

中国政法大学出版社

全国司法学校法学教材

中国行政法

司法部法学教材编辑部编审

主 编 马怀德

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

马怀德 张吕好 张 越

高家伟 王成栋 王万华

张步洪

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政法/马怀德主编. —北京:中国政法大学出版社,1999
ISBN 7-5620-1458-2

I. 中… II. 马… III. 行政法-基本知识-中国 N. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 01337 号

主 编 马怀德
责任编辑 王润贵
出版发行 中国政法大学出版社
经 销 全国各地新华书店
承 印 军事科学院印刷厂

开本:850×1168 1/32 印张 8.375 字数 204 千字

1999 年 8 月修订版 1999 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-1458-2/D·1417

印数:5000 册 定价:9.80 元

社址:北京市海淀区西土城路 25 号

邮编:100088 **电话:**62229803

声明:1. 版权所有,侵权必究。

2. 如有缺页、倒装,由本社发行科负责退换。

说 明

为适应社会主义市场经济体制对法学教育的要求，培养更多更优秀的为市场经济服务的法律人才，我们根据司法学校新制定的教学方案，对原来的教材有的作了重新修订，有的又组织力量重新编写。

编写这套教材的出发点，是着眼于培养应用型的法律专门人才，注重培养学生的实际工作能力。根据司法学校的教学特点，以中国现行法律为主，结合司法实践中的问题，本着理论联系实际的原则，力求系统、准确地介绍法学各门学科的基本理论、基本知识。这套教材具有科学性和实用性。

《中国行政法》是这套教材的一种，由马怀德主编。

由于编写司法学校法学教材缺乏经验，编写时间较紧，书中难免存在缺点和错误，欢迎广大读者批评指正。

马怀德 第一章，第四章；

张吕好 第二章，第五章；

张 越 第三章；

高家伟 第六章，第七章；

王成栋 第八章，第十章；

王万华 第九章第三节（七）；

张步洪 第九章。

本书责任编辑 王润贵

司法部法学教材编辑部

1999年8月

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念、调整对象和特征.....	(1)
第二节 行政法的渊源.....	(6)
第三节 行政法的产生与发展	(10)
第四节 行政法的地位与作用	(15)
第五节 行政法的基本原则	(19)
第二章 行政法主体	(26)
第一节 行政法主体概述	(26)
第二节 行政机关	(30)
第三节 授权组织	(34)
第四节 委托组织	(37)
第五节 公务员	(40)
第六节 行政相对人	(45)
第三章 行政行为	(49)
第一节 行政行为概述	(49)
第二节 行政行为的分类	(53)
第三节 行政行为的成立与合法要件	(60)
第四节 行政行为的无效、废止与撤销	(65)
第四章 抽象行政行为	(71)
第一节 抽象行政行为概述	(71)

第二节	行政法规的制定	(74)
第三节	行政规章的制定	(81)
第四节	其他规范性文件的制定	(89)
第五章	具体行政行为	(93)
第一节	具体行政行为概述	(93)
第二节	行政许可	(95)
第三节	行政处罚	(102)
第四节	行政强制	(113)
第五节	行政裁决	(118)
第六节	其他具体行政行为	(122)
第六章	行政合同与行政指导	(126)
第一节	行政合同	(126)
第二节	行政指导	(134)
第七章	行政程序法	(140)
第一节	行政程序法概述	(140)
第二节	行政程序的基本原则	(151)
第三节	行政程序基本制度	(156)
第八章	行政复议	(162)
第一节	行政复议概述	(162)
第二节	行政复议范围	(170)
第三节	行政复议申请	(177)
第四节	行政复议受理	(187)
第五节	行政复议决定	(190)
第六节	法律责任	(195)
第九章	行政违法与行政责任	(198)
第一节	行政违法	(198)

第二节	行政责任	(208)
第三节	行政赔偿	(217)
第十章	监督行政	(230)
第一节	监督行政概述	(230)
第二节	权力机关的监督	(233)
第三节	司法监督	(237)
第四节	行政监督	(240)

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念、 调整对象和特征

一、行政法的概念

行政法是关于行政权力的授予、行使以及对行政权力进行监督和对其后果予以补救的法律规范的总称。对于这一概念，可作如下理解：

（一）行政法是设定行政权力的法

所谓行政权力，就是一个国家权力体系中负责执行权力机关意志、维护社会经济文化秩序、增进社会福利、管理社会事务的权力。行政法就是用来设定行政权的法律规范。具体而言，行政法规定行政机关是否享有某项行政权力、权力的范围有多大、权力之间界线何在等问题。尽管世界各国政治制度、国家结构不尽相同，但是，行政权力的性质功能并无很大差异，因此，创设规范行政权力的法律也相去不远。在一个国家法律体系中，凡是创设和规定行政权力的法律规范均属于行政法范畴。这也是判断某项法律是否为行政法的首要标准。例如，《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）第15条规定：“行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施”。其含义是，

行政处罚权是一项对公民、法人人身、财产权利产生影响的行政权力，并非任何行政机关均可行使或享有，只有那些依法享有此项权力的行政机关才能享有，而且必须在法定职权范围内实施。据此我们可以判断，所有规定行政机关享有处罚权的法律均是行政法，因为正是这些法律创设了行政权力。

（二）行政法是规范行政权力如何行使和运用的法

行政机关或某一组织依法取得行政权并不意味着能够顺利地行使该权力。如何保证行政权力的有效行使呢？还需要一整套规范行政权运用及行使的规则，这类规则是行政法的核心部分。规范行政权力行使的规则又可以分为两大类。一类是分散在各个特别法、部门法中的规则，如《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《治安管理处罚条例》）、《海关法》、《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征收管理法》）等，分别是规范警察权力、海关权力、税收权力行使的具体规则。另一类是统一于某一法律，各机关普遍适用的规则，如《行政处罚法》、《行政程序法》等，这类法律是统一规范行政权力运用及行使的规则。

（三）行政法是监督行政权力的法

行政权力的行使必然改变或重新确立行政机关与公民、法人或者其他组织之间的权利义务关系，必然会影响到公民个人的合法权益。如果行政机关违法或不当地行使权力，不仅会损害相对人的利益，而且还会破坏统一的法律秩序，从而影响公共利益。为此，必须建立一套规则，对行政权力的取得、运用等加以监督，使之更加符合公民、法人的合法利益和公共利益。这类规则也是行政法的重要组成部分。对行政权力的监督方式和途径不是单一的，因而监督规则也是多样的。例如，国家权力机关对行政权力的监督由宪法规定，因此，宪法中的某些条款成为行政法的重要渊源。司法机关对行政权力的监督是由《中华人民共和国行

政诉讼法》、(以下简称《行政诉讼法》)、《刑法》中某些条款规定的。行政机关对行政权力的监督是通过监察、审计及上下级之间的监督等方式进行的,因此,诸如此类的监督规则均是行政法律规范。

(四) 行政法是对行政权力产生的后果进行补救的法

行政权力是国家公权力,享有个人私权利无法比拟的特权。由于行政特权的存在,必然要给权力的服从者即公民、法人或者其他组织的人身、财产权利造成影响乃至损害。如果发生违法不当行使行政权力的结果,那么相对人遭受的损失就可能更大。行政法不仅是规范行政权力的法,也是对行政权力产生的后果予以补救的法。例如《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等均属于此类规范。一旦发生行政权力侵犯或损害相对人利益的情形,就应当赋予相对人通过有关途径维护自己合法权益、制止侵权行为、获得损害赔偿的权利。这部分行政法规范更具有重要的现实意义。

二、行政法的调整对象

行政法是调整行政权力的取得、行使以及对其监督过程中发生的各类社会关系的法,它着重调整行政权与其他国家权力和个人权利之间发生的社会关系。

行政法作为一类特殊的法律规范,它所调整的社会关系也是特殊的。从内容上看,行政法所调整的社会关系主要包括以下几类:

1. 行政权力取得过程中立法机关与行政机关的关系。《行政处罚法》第13条第2款规定,地方人民政府对违反行政管理秩序的行为,可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚。罚款的限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定。行政机关是否享有罚款设定权,需经省级人大常委会规定。调整这一关系的法律当然是行政法。

2. 行政权力行使运用过程中行政机关与相对一方的公民、

法人或者其他组织所发生的关系，以及行政机关之间、行政机关与公务员之间发生的关系。这类关系是最常见的行政关系，也是最需要法律规范调整的关系。由于行政权力与相对人权利之间并不完全是平等关系，因而如何保障行政权力的顺利行使，同时又不过多妨碍相对人的合法权利和自由是十分重要的。行政法调整这类关系的方式通常是规定双方行使权力或权利的原则，规定各自在行政活动中享有的权力和承担的义务，以及违反规定应承担的责任等。行政法也调整行政权力运行中行政机关之间、行政机关与公务人员之间的各类关系，如审批、复议、监督检查、协助、处分、奖励等关系。

3. 行政权力实施监督过程中发生的社会关系。这类关系主要指权力机关与行政机关及公务员之间发生的监督与被监督关系；人民法院与行政机关之间的监督与被监督关系；人民检察院与行政机关及公务员之间发生的监督与被监督关系；社会团体、公民个人、舆论媒体与行政机关的监督与被监督关系。

并不是行政机关参与的所有社会关系均受行政法调整。例如，行政机关购买办公用品、建筑办公场所，行政机关公务员与邻里争斗等发生的社会关系均不是行政权力参与的结果，因而不属于行政法调整的范围。行政法只调整那些以行政权力形式出现时所产生的社会关系。

非行政机关行使行政权力形成的社会关系有时也受行政法调整。当法律法规授权的组织行使行政权力时形成的社会关系就受行政法调整。例如，国务院颁布的《筵席税条例》，授权餐馆代征筵席税。餐馆与顾客之间发生的征纳税收关系便是行政关系，受行政法调整。

三、行政法的特征

行政法与其他部门法相比，无论在形式上还是内容上都具有自己的特征。

（一）形式上的特征

1. 行政法没有统一完整的行政法典。通常情况下，每个部门法均有一部相对统一完整的法典，如《民法通则》、《刑法》、《刑事诉讼法》、《著作权法》等。然而，行政法则是没有统一法典的部门法。这是因为行政法涉及的社会生活领域十分广泛，内容纷繁复杂，技术性专业性又比较强，且规范的变动性也很强，无法制定一部全面又完整的统一法典。没有统一法典并不意味着没有部门法。那些认为中国没有统一行政法法典，进而认为不存在行政法的观点是对行政法的误解。

2. 行政法以散见于各种法律法规规章中的大量规范为存在形式。行政法不是以统一完整的法典形式存在，而是散见于层次不同、名目繁多、种类不一、数量可观的各类规范性文件中。凡是涉及行政权力的规范性文件，均存在行政法规范。其数量之多，居各部门法之首。

（二）内容上的特征

1. 行政法涉及的领域十分广泛，内容十分丰富。由于现代行政权力的急剧膨胀，其活动领域已经不限于治安、外交、军事、税收等方面，而是扩展到社会生活的各个方面，人类衣食住行已须臾离不开行政。因此，各领域所发生的社会关系均需行政法调整，这就决定了行政法适用领域的广泛性和内容的丰富性。

2. 行政法具有很强的变动性。由于社会经济关系经常处于变动之中，而行政权力以及因行使权力形成的行政关系也必须随之变动，因此，与其他部门法相比，作为行政关系调节器的行政法律规范具有较强的变动性，需要经常地废、改、立。

3. 行政法是集实体与程序于一身的部门法。在一个法律文件中，规定行政权力的取得、运行及对相对人产生的后果等内容的规范往往是紧密相连的。如果仅规定行政权力的取得，而不同时规定其行使的程序是不可能的，这不仅是科学效率的要求，也

是行政活动本身的特点决定的。行政实质上就是管理、执行，因此，享有权力与行使权力是一体的。当然，行政法律规范集实体与程序于一身的特点并不影响把共通的程序独立出来，作为统一的行政程序法加以规定，更不影响行政诉讼法的独立存在。

第二节 行政法的渊源

行政法律规范是行政法的表现形式。那么行政法律规范源自何处呢？其载体是什么呢？这就是行政法渊源所涉及的问题。所谓行政法的渊源是指行政法律规范的外部表现形式和根本来源。不同国家行政法的渊源不尽相同。例如，法国行政法绝大多数来自最高行政法院的判例，我国行政法却来源于各类国家机关所创制的具有法律效力的规范。因此，只有了解掌握行政法律规范的来源与形式，才能正确了解行政法的本质属性和适用范围。我国行政法的渊源有以下几种形式：

一、宪法

宪法是国家的根本大法，具有最高法律效力，是各项立法的依据。宪法所包含的行政法律规范通常是原则性很强，涉及行政权力的取得、行使及对其监督的根本性问题的规定。具有行政法意义的宪法规范通常是：

1. 国家行政权力的来源和行使权力的基本原则。如行政机关由人民代表大会产生并向其负责的人民代表大会制度，行政机关实行民主集中制原则等。

2. 行政机关在国家机构中的法律地位和行政体制。例如宪法关于地方各级人民政府既是地方各级国家权力机关的执行机关，又是地方各级国家行政机关的规定，就是行政体制的规定。

3. 行政组织及权限。宪法规定了国务院和地方各级人民政

府的设立程序、权限等制度。

4. 公民权利与行政权力的关系及处理原则。我国宪法规定了公民的基本权利和义务，特别是遭受行政机关及工作人员侵害时享有的检举、控告、申诉、获取国家赔偿等权利，这些原则规定均是行政法的重要渊源。

二、法律

法律是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的基本法律和法律。法律中涉及行政权力的取得、行使及对其加以监督补救的规范均为行政法律规范。例如，《治安管理处罚条例》、《行政处罚法》等不仅规定了行政权力的范围、行使界限、程序，而且规定了对行政权力的监督、对受害人的补救等内容。它们都是行政法最重要的渊源。法律作为行政法渊源，具有较高的效力等级，是其他渊源的基本依据，其他形式的法律规范一般都具有执行性和从属性，是法律的具体化，不得与法律相抵触。法律中关于行政法的内容大致可以分为：

1. 关于行政权力的设定及权限范围方面的法律。例如，《国务院组织法》、《地方人民代表大会和地方人民政府组织法》、《土地管理法》、《矿产资源法》、《药品管理法》、《环境保护法》以及难以计数的各个部门法均规定了行政机关的设立、行使的权力以及权限等内容。

2. 关于行政权力行使及运用方面的法律。例如，《行政处罚法》、《税收征收管理法》、《治安管理处罚条例》、《立法法》（草稿）等法律重点强调行政权力行使的规则，规定了行政主体行使权力的程序、方式及其他规则，是规范行政权力行使及运用的重要依据。

3. 关于对行政权力的行使予以监督及对受侵害人予以补救的法律。例如：《监察法》、《审计法》、《行政处罚法》、《行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》（以下简称《国家赔偿法》）

等，都是针对行政机关及公务员违法不当行使职权予以监督并因此遭受侵害的人给予救济的法律。

三、行政法规

行政法规是指国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律，并且按照行政法规规定的程序制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。

由于法律关于行政权力的规定是原则、抽象的，不具有很强的操作性，因而还需要由行政机关进一步具体化。行政法规就是具体化的一种主要形式。行政法规的效力仅次于法律，高于地方性法规和规章。行政法规作为行政法的渊源，必须满足两个前提条件：

1. 行政法规从属于宪法和法律，不得与宪法、法律相抵触。行政法规是国务院根据宪法和组织法授权，在其职权范围内制定的具有普遍约束力的规范性文件，是各类行政机关必须遵守执行的权力依据。但是，由于从法律效力上看，行政法规的效力低于宪法和法律，因此，作为行政法渊源的有效行政法律规范，行政法规必须与宪法和法律相一致，不得出现抵触情形，否则，该行政法规无效。

2. 行政法规必须是按照法定程序和方式制定公布的。国务院是制定行政法规的唯一部门，其他任何机关均无权制定行政法规。国务院制定行政法规也须按照行政法规制定的程序进行。非经国务院按照法定程序制定的规范性文件，不宜视为行政法规，不具有行政法规的效力。

四、地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市以及省会市、国务院批

准的较大的市^{〔1〕}的地方人民代表大会及常委会根据本地实际需要，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定颁布的规范性文件。

地方性法规中相当一部分涉及地方国家行政机关权力的取得、权力的行使以及对权力的监督等问题，涉及公民、法人或者其他组织在行政权力行使过程中的权利和义务，因而是行政法的重要渊源。随着地方行政事务的不断增多，地方性法规也迅速发展，成为地方行政机关行使行政权力的主要依据。

五、民族自治条例和单行条例

民族自治条例和单行条例是指民族自治地方的人民代表大会依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限，结合当地民族的政治、经济和文化的特點，制定的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准后生效；自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或自治区人大常委会批准后生效并报全国人大常委会备案。

六、行政规章

行政规章分为部门规章和地方规章。部门行政规章是指国务院各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门权限内，按照规定程序制定的规定、办法、实施细则、规则等规范性文件的总称。地方行政规章是指省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人民政府根据法律和行政法规、地方性法规所制定的普遍适用于本地区行政管理工作的规定、办法、实施细则、规则等规范

〔1〕 1984年12月15日国务院批准唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、青岛、无锡、淮南、洛阳、重庆13个城市为较大市。1988年3月5日，批准宁波市为较大市。1988年7月25日批准邯郸、本溪、淄博为较大市。共17个市。

性文件的总称。

行政规章是行政管理活动的重要根据，其数量之多、适用范围之广、使用频率之高均是其他形式的行政法渊源无法相比的。

七、国际条约

我国参加或批准的国际条约，如果其内容涉及我国行政权力的行使和公民、法人的权利义务，这些条约同样是我国行政法的渊源。例如，1980年9月29日《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会关于批准联合国〈消除对妇女一切形式的歧视公约〉的决定》与其他行政法律规范一样，对行政机关和公民、法人有同样的行政法效力。

八、法律解释

有权机关对法律、法规、规章所作的解释，如涉及行政权力和公民、法人的权利义务，通常也视为行政法的渊源。1981年6月10日第五届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过的《关于加强法律解释工作的决议》规定，法律解释包括立法解释、司法解释、行政解释和地方解释。法律解释权仅限于法定的有权机关，学理解释和非有权机关进行的解释不是行政法渊源。

九、其他行政法渊源

除上述八类行政法的渊源外，通常把行政机关与党派、群众团体等联合发布的行政法规、规章等文件，国务院根据宪法和法律规定的行政措施、发布的决定命令也视为行政法的渊源。

第三节 行政法的产生与发展

行政法的产生与发展是现代法治国家的一个重要标志。为了全面深刻地了解行政法在现代社会的重要地位和作用，有必要对行政法的产生和发展作一介绍。