

● 行政复议与行政诉讼业务培训丛书

行政法总论

人民出版社

行政法总论

方 昕 董安生 相自成 著
董 皞 覃桂生 任志宽

人 民 出 版 社

行 政 法 总 论

XINGZHENGFA ZONGLUN

方 昕 董安生 相自成 著
董 皞 覃桂生 任志宽

人民出版社出版发行 新华书店经销

河北迁安印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 8.125印张 180,000字

1990年8月第1版 1990年8月北京第1次印刷

印数00,001—10,000

ISBN 7-01-000742-X/D·246 定价 3.65元

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》以及一批配套法规，即将在我们这个拥有11亿人口和960万平方公里版图的伟大国度付诸实施，这将是我国社会主义民主政治建设和法制建设中一件具有历史意义的大事。为了迎接这部重要法律的实施而从事的各项准备工作，特别是自上而下的、多层次的、各种形式的培训行政复议与行政诉讼业务人员的工作，正在全国各地有计划地陆续展开，这可以说是一项浩大的民主与法制建设工程。为适应业务培训的需要，在本丛书编委会的指导下，由全国人大常委会机关、最高人民法院、国务院法制局、司法部等机关的部分专业人员和首都高等学校的部分行政法学者，撰写了《行政复议与行政诉讼业务培训丛书》。本丛书第一批有以下6册：《行政法总论》、《行政法律责任概论》、《行政复议概论》、《行政诉讼概论》、《行政强制执行概论》、《行政复议与行政诉讼案例选析》。各册内容力求简明、准确、实用，文字力求深入浅出，并且注意兼顾短期脱产培训和在职进修两方面的需要。限于水平，难免有疏漏与不当之处，敬祈读者批评指正，以便再版时匡正。

本书的编辑、出版工作得到不少国家机关和院校以及人民出版社的支持协助，在本丛书各册陆续问世之际，谨向上述各单位和有关同志致以深切的谢意。

行政复议与行政诉讼业务培训丛书编委会

1990年6月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
第二节 行政法律规范与行政法的渊源	(3)
第三节 行政法在法律体系中的地位和作用	(12)
第四节 行政法律关系	(19)
第五节 行政法的基本原则	(27)
第二章 行政法律关系主体	(34)
第一节 行政法律关系主体的概念和构成	(34)
第二节 行政主体概述	(35)
第三节 国家行政机关	(40)
第四节 国家公务员	(55)
第五节 受权性行政主体	(65)
第六节 行政相对人	(68)
第三章 行政行为与行政程序	(76)
第一节 行政行为概念	(76)
第二节 行政行为的分类	(80)
第三节 行政行为的有效条件	(85)
第四节 行政程序	(89)
第四章 行政立法	(94)
第一节 行政立法概述	(94)
第二节 行政立法体制	(103)
第三节 行政立法程序	(108)
第四节 行政立法的效力	(116)
第五节 行政立法技术	(118)

第五章 行政执法	(126)
第一节 行政执法概述	(126)
第二节 行政决定	(129)
第三节 行政处置	(140)
第四节 行政检查	(144)
第五节 行政强制执行	(149)
第六章 行政司法	(153)
第一节 行政司法概述	(153)
第二节 行政调解	(156)
第三节 行政复议	(160)
第四节 行政仲裁	(174)
第七章 相对人行为与程序	(180)
第一节 相对人行为	(180)
第二节 相对人行为程序	(185)
第八章 行政法律责任	(188)
第一节 行政法律责任概述	(188)
第二节 行政法律责任的确认	(191)
第三节 行政法律责任的承担方式	(197)
第四节 行政赔偿责任	(201)
第九章 行政法制监督	(209)
第一节 行政法制监督概述	(209)
第二节 行政机关的内部监督	(212)
第三节 行政机关的外部监督	(218)
第十章 行政诉讼	(229)
第一节 行政诉讼概述	(229)
第二节 我国行政诉讼制度的沿革	(234)
第三节 我国行政诉讼的基本原则	(238)
第四节 受案范围和管辖	(245)
第五节 行政诉讼程序	(250)

第一章

绪论

第一节 行政法的概念

行政法是调整国家行政关系的法律规范的总称。所谓国家行政关系，就是国家行政机关在行使其法定职能的过程中与各相关方面所发生的各种社会关系。

什么是行政？行政就是执行或管理的意义。行政，有着广泛的涵义，除了国家的行政，还有企业、事业单位的行政，党派和社会团体的行政等等。行政法所调整的行政关系，一般仅限于国家行政管理活动中发生的各种社会关系。

我国《宪法》规定，我国的国家机关依照其职能可分为国家权力机关、行政机关、军事机关、审判机关和法律监督机关五大系统。国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级行政机关。各级国家行政机关行使国家的行政职能，领导和管理国家的各项日常事务。我国行政法所调整的行政关系，主要是国家行政机关在行使行政职能过程中发生的内部关系和外部关系。

行政机关的内部关系，包括行政机关内部上下级机关之间的关系，同级机关之间的关系，行政机关同它所属的机关

工作人员（公务员）之间的关系。行政机关上下级之间、行政机关同其所属工作人员之间的关系，是受层级体制决定的领导与服从的关系。同级行政机关之间的关系，是在共同的上级机关领导下的互相协作的关系。

行政机关的外部关系包括两类关系：一是行政机关同其他国家机关，包括同国家权力机关、军事机关、审判机关和法律监督机关之间的关系。这种关系是不同职能的机关之间的关系。行政机关同国家权力机关之间的关系是工作监督关系。行政机关由同级国家权力机关产生，向其负责并报告工作，接受其工作监督。行政机关同军事机关、审判机关、法律监督机关之间的关系，既有在同级国家权力机关的监督下行使各自职能中互相配合的关系，又有接受审判机关的司法监督，接受法律监督机关法律监督的监督与被监督的关系。二是行政机关与其行使行政职能中的相对一方，即相对人（包括公民、法人和其他组织）之间的关系。这种关系属于命令与服从的关系。在这种关系中，行政机关处于主导地位，行使宪法和法律赋予的行政管理职权，这种权力具有国家强制力，无须取得相对一方或第三方的同意，而相对一方必须服从管理。这种管理与被管理的关系，不同于行政机关上下级之间由层级体制决定的领导与服从的关系。在这里，不存在层级问题。不论哪一级行政主管机关，都是以国家的名义行使其管理职权的。在社会主义国家，行政机关与相对人之间，除了管理与服从关系，还存在下列关系：一、服务关系。行政机关既是管理者，又是服务者，即在职权范围内维护相对人的合法权益。如公安机关有保护公民人身、财产安全的职责，工商行政部门有保障市场秩序，维护经营者和消费者合法权益的职责。二、监督关系。管理者应当接受相对人的监

督，相对人有监督行政机关依法行政的权利。依照我国宪法和有关法律的规定，服务关系和监督关系，与管理关系同属于行政关系。

根据法治原则，上述错综复杂的各种关系，都需要由相应的法律规范分别进行调整。调整这些关系的法律规范的总称，就是行政法。至此，我们可以为行政法作出一个简要的定义：行政法就是调整国家行政机关在行使其职能的过程中所发生的各种内部、外部关系的法律规范的总称。

还需要指出的是，在行政法律规范中，数量最多，适用最为广泛的，是调整行政机关与行政管理相对一方当事人（以下简称相对人）之间关系的那部分法律规范。而能够引起行政复议和行政诉讼的，正是行政机关依据这些法律规范行使职能过程中同相对人之间所发生的争议。因此，本书（以至本丛书其他各册）将对行政机关与相对人之间的关系，以及调整这种关系的法律规范，以较多的篇幅进行阐述；而对行政法的其他领域，则较少涉及。显然，这是由本书（以至本丛书）所担负的任务决定的，与行政法的其他领域重要与否无关。

第二节 行政法律规范与行政法的渊源

一、行政法律规范

行政法律规范是由国家制定或认可的、由国家强制力保证实施的调整行政关系的行为规则。所谓行为规则，就是关于人们在法所调整的社会关系领域里可以做什么事情、必须做什么事情、不准做什么事情及其相应的法律后果的规定。

同其他法律规范一样，行政法律规范在结构上由“行为

模式”和“法律后果”两部分组成。“行为模式”，就是关于在一定条件下，人们可以做什么事情、必须做什么事情和不准做什么事情的规定。例如：“公民行使集会、游行、示威的权利，各级人民政府应当依照本法的规定，予以保障”；

“举行集会、游行、示威，必须依本法规定向主管机关提出申请并获得许可”；“集会、游行、示威应当和平地进行，不得携带武器、管制刀具和爆炸物，不得使用暴力或者煽动使用暴力”。《集会游行示威法》的上述三个条款，就是分别对于可以做什么、必须做什么和不准做什么所作的规定。“法律后果”，包括肯定性法律后果和否定性法律后果。人们所做的事情，符合行为模式的规定，应得到的是肯定性的法律后果（容许、保护、奖励等）；人们所做的事情违反行为模式的规定，应得到的是否定性的法律后果（批评、教育和处罚等）。例如：《草原法》第十七条规定，“在保护、管理和建设草原、发展草原畜牧业等方面成绩显著的单位或者个人，由各级人民政府给予精神的或者物质的奖励”，即属关于肯定性法律后果的规定。《集会游行示威法》第十七条规定，“举行集会、游行、示威，有犯罪行为的，依照刑法有关规定追究刑事责任。携带武器、管制刀具或者爆炸物的，比照刑法第一百六十三条的规定追究刑事责任……”，则属关于否定性法律后果的规定。

根据上述三类行为模式（可以做什么事情、必须做什么事情、不准做什么事情），可以把行政法律规范相应地分为三类，即授权性规范、义务性规范、禁止性规范。这三类行政法律规范是典型性的行为规则，在我国法律、法规中大量存在。此外，还有一种特殊的法律规范，即规定一定的国家机关或国家工作人员的职权的“职权性法律规范”。这类法

律规范的特点，是授权性和义务性兼而有之。例如，《中华人民共和国宪法》第八十条规定：“中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长，授予国家的勋章和荣誉称号，发布特赦令，发布戒严令，宣布战争状态，发布动员令。”这一法律规范既授予中华人民共和国主席作出这些行为的权力，又规定了他必须作出这些行为的义务。这类行政法律规范，在我国宪法、法律和法规中是常见的。还需要指出的是，在授权性规范里，由于人们做或者不做这些事情，国家都是容许和保护，其法律后果都是肯定性的，所以，许多这类法律规范一般都省略了关于相应的法律后果的规定。只有当法律规范中的行为模式部分所规定的行为，不仅是国家容许和保护，而且是鼓励人们去做，的情况下，法律规范才在法律后果部分作出给予精神鼓励或者物质奖励等肯定性规定。例如，《中华人民共和国金银管理条例》第三十条规定：“有下列事迹的单位或者个人，国家给予表彰或者适当的物质奖励……”。我国有相当一批法律、法规规定有此条款。

法律规范是通过法律条文来表述的。法律规范和法律条文两者是内容与形式的关系。但这并不意味着每一个法律条文都表述一个结构完整的法律规范。在立法实践中，有以一个法律条文表述一个完整的、包含两个要素的行政法律规范的情形，例如：《治安管理处罚条例》第十九条规定：“有下列扰乱公共秩序行为之一，尚不够刑事处罚的，处15日以下拘留、200元以下罚款或者警告……”。但是，更多的是由一个法律文件的不同条文，甚至由不同的法律文件的一定

条文，对于某一法律规范的两个要素分别予以规定。由于立法原则和立法技术等方面的原因，行政法律规范的表现形式往往有以下几种类型：

（一）有些行政法律规范中的行为模式和法律后果两个部分，往往是由不同的规范性法律文件的一定条文分别予以规定。例如，《中华人民共和国森林法》第二十一条规定，林区内列为国家保护的野生动物，禁止猎捕。这属于“行为模式”部分，至于违反了这一规定应当承担哪些“法律后果”，则由《中华人民共和国野生动物保护法》的有关条文作出规定。

（二）有些法律规范的两个要素，往往由一个法律文件的几个法律条文分别予以规定。如《中华人民共和国个人所得税法》第九条规定：“税务机关对纳税情况有权进行检查，扣缴义务人和自行申报纳税人必须具实报告，并提供有关资料，不得拒绝或者隐瞒。”第十二条又规定：“扣缴义务人和自行申报纳税人，违反本法第九条规定的，税务机关可以酌情处以罚金。……”前者规定“行为模式”，后者规定“法律后果”。这种情形是最常见的。

（三）为了节省篇幅，也常有在一个条文中包含几个法律规范的内容的情形。如《中华人民共和国集会游行示威法》第二十九条规定：“举行集会、游行、示威，有犯罪行为的，依照刑法的有关规定追究刑事责任。……”这一条文就将违反该法第五条至第二十六条中若干个条文关于“行为模式”的规定而产生的相应的“法律后果”，在一个条文中（分列四款）予以规定。

二、行政法的渊源

行政法的渊源，就是行政法的表现形式。在我国，行政

法的形式有：宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规、民族自治条例和单行条例、地方政府规章、法律解释等。

那么，法律规范、法律条文、法律形式三者之间到底是什么关系呢？回答是：所有法律形式都是由条文组成的，而法律形式、法律条文又都是以法律规范为内容的。换句话说，法律规范是以法律形式和法律条文为表现形式的。作为内容与形式的关系，它们彼此都是不可分离的。

正是由于上述各种法律形式都是使行政法律规范具有不同法律效力的来源，因此，在法学上称之为行政法的渊源。当然，决不是说上述法律形式所包含的所有法律规范都是行政法律规范。各个具体法律形式所包含的各个法律规范是否属于行政法律规范，要取决于各该法律规范是否具有行政的性质和因素。

在我国，由于制定法规的国家机关不同，从而形成了一个具有不同名称、不同法律地位和效力的、自上而下严密统一的、多层次的行政法的形式体系。以下分别对各种形式略作介绍。

1. 宪法。它是国家的根本大法，是治理国家的总章程。它是由国家最高权力机关即全国人民代表大会通过和修改的最高的规范性法律文件，在我国法律体系中具有最高法律地位和法律效力。它是制定一切法律的依据，任何法律都不得与宪法相抵触。最重要的行政法规范，都是由宪法予以确认的。我国宪法中大量的法律规范，都属于行政法规范。因此，宪法是行政法的重要渊源。当然，宪法确认的行政法规范，一般都是就全局性、根本性问题作出原则性规定，通常需要通过各个单行法律予以具体化。例如，宪法第三章第三节就国务院的组成、任期、职权等重大原则问题作出了规

定，有关国务院组织制度的若干具体问题，则由《国务院组织法》予以规定。

2. 法律。这里所说的法律是狭义的，专指由国家最高权力机关及其常设机构依法定程序所制定或批准的规范性文件。它是我国法的表现形式中最基本的一类。大部分法律所包含的法律规范又以行政法律规范居多。因此，法律是行政法的最重要的法律渊源。法律又可分为基本法律和基本法律以外的法律两种。前者由全国人民代表大会制定和修改，规定和调整国家和社会生活中某一方面或某一类型的带根本性、全面性的关系，例如《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《行政诉讼法》等。后者由全国人大常委会制定和修改，规定和调整除由基本法律调整的国家社会生活中的某一方面的关系，如《环境保护法》、《土地管理法》等等。作为行政法主要渊源的某一法律，可能仅包含某些行政法律规范，也可能同时包含其他部门法的规范。例如《土地管理法》，不仅包含行政法律规范，还包含民事、刑事等法律规范。作为其他部门法主要渊源的某一法律，也可能包含行政法律规范，如《民法通则》中关于企业登记等法律规范，即属于行政法律规范。

法律的地位和效力低于宪法，高于其他规范性文件。它是制定其他规范性文件（如行政法规、地方性法规等）的依据，凡与之相抵触的法律文件，一律无效。

3. 行政法规。依据我国宪法规定，作为国家最高行政机关的国务院有权制定行政法规，发布决定和命令。行政法规是国务院依法定程序制定和发布的有关国家行政管理活动的规范性文件文件的总称，一般采用“条例”、“规定”、“办法”等名称。对某一方面的行政工作作比较全面、系统

的规定的称“条例”；对某一方面的行政工作作部分的规定称“规定”；对某一项行政工作作比较具体的规定的称“办法”。行政法规在数量上远比法律要多。国务院发布的决定、命令，国务院和中共中央联合发布的决定、指示，凡是规范性的，都属“法规性文件”，与行政法规具有同等效力。行政法规和法规性文件，是行政法的重要渊源，它们也可能成为其他部门法的渊源。

行政法规和法规性文件，在法律地位和效力方面，低于宪法和法律，它们的制定必须以宪法和法律为依据；同时又高于地方性法规及规章，是制定地方性法规及规章的依据之一。

4. 地方性法规、民族自治条例和单行条例。地方性法规是指省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的国家权力机关及其常设机关，根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律和行政法规相抵触的条件下，按法定程序所制定的规范性法律文件的总称。地方性法规的名称，通常有“条例”、“规定”、“办法”、“实施细则”等。地方性法规的效力，低于宪法、法律和行政法规，不得同宪法、法律、行政法规相抵触，在本行政区域内有效。根据宪法规定，民族自治地方的国家权力机关，有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。从层次上看，自治条例和单行条例属于地方性法规，其法律效力也与地方性法规相同，但其批准权限高于地方性法规。地方性法规由省级国家权力机关通过或批准即行生效，而自治区的自治条例和单行条例，须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，须报省、自治区人大常委会批准

后生效。从这个角度看，自治区的自治条例和单行条例的法律地位又高于地方性法规。地方性法规、民族自治条例和单行条例，是规范地方行政管理活动的法律文件，其所包含的法律规范，以行政法律规范居多，因此，它们也是行政法的重要渊源。

5. 规章。规章有两类。一类是由国务院各部、委员会依据宪法规定，根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内按照规定程序所制定和发布的规定、办法、实施细则、规则等规范性法律文件的总称。这类规章，称部门规章，在全国范围内有法律效力。另一类规章，是由省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，依据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，根据法律和国务院的行政法规按照规定程序所制定的，普遍适用于本地区行政管理工作的规定、办法、实施细则、规则等规范性法律文件的总称。这类规章，称地方政府规章，在本行政区域内具有法律效力。规章所包含的法律规范，绝大多数是行政法律规范，因此，它们也是行政法的重要渊源。

规章的法律效力低于上述其他几种法律形式。我国行政机关审理行政复议案件，以法律、行政法规、地方性法规（包括自治条例和单行条例）和规章为依据。我国人民法院审理行政案件，以法律、行政法规、地方性法规（包括自治条例和单行条例）为依据，参照规章。

我国行政法的渊源除上述五类外，尚有两类特殊的法律渊源，即法律解释和我国缔结或参加的国际条约。

6. 法律解释。根据宪法的有关规定及全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》和若干法律、行政法规的

有关规定，有权作出法律解释的机关是：

全国人大常委会——有权对宪法和法律进行解释，或对法律作出补充规定。这种解释属于立法解释。

最高人民法院和最高人民检察院——有权对于审判工作和检察工作中具体应用法律的问题进行解释。这种解释属于司法解释。实践中通常由两院联合发布司法解释。

国务院及所属部、委——有权对于不属于司法解释的法律具体应用问题进行解释。这种解释属于行政解释。此外，国务院有权对自己发布的行政法规和法规性文件进行解释，或授权有关的部委进行解释；国务院的部、委有权对自己发布的规章进行解释。

省、自治区、直辖市人大常委会——有权对于本省、自治区、直辖市的地方性法规进行解释或作出补充规定。自治区人大常委会还有权对于本自治区的自治条例和单行条例进行解释和作出补充规定。

省、自治区、直辖市人民政府——有权对于本省、自治区、直辖市的地方性法规的具体应用问题以及对自己发布的规章进行解释。自治区人民政府还有权对于本自治区的自治条例和单行条例的具体应用问题进行解释。

省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市以及自治州、自治县的人大常委会——有权对于自己发布的地方性法规、自治条例和单行条例进行解释和作出补充性规定。

省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市以及自治州、自治县的人民政府——有权对于本市、本自治州、自治县的地方性法规（包括自治条例和单行条例）的具体应用问题以及对自己发布的规章进行解释。