




21世纪

法学系列教材配套辅导用书

行政法与行政诉讼法 练习题集

(第二版)

主编 李元起

 中国人民大学出版社

21 世纪法学系列教材配套辅导用书

行政法与行政诉讼法 练习题集 (第二版)

主 编 李元起

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

李元起 牛文展 郭庆珠

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法练习题集 / 李元起主编. 2 版.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(21 世纪法学系列教材配套辅导用书)

ISBN 978-7-300-10259-7

I. 行…

II. 李…

III. ①行政法—中国—高等学校—习题

②行政诉讼法—中国—高等学校—习题

IV. ①D922.1—44

②D925.3—44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 008288 号

21 世纪法学系列教材配套辅导用书

行政法与行政诉讼法练习题集 (第二版)

主 编 李元起

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河汇鑫印务有限公司

版 次 2006 年 6 月第 1 版

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

2009 年 2 月第 2 版

印 张 18.5

印 次 2009 年 2 月第 1 次印刷

字 数 517 000

定 价 26.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

编写说明

面对高等法学教育中的种种现象，我们感到困惑，也产生了很多的忧虑：十年前的时候，法学专业是所谓的“热门专业”之一，现在的热门专业排行榜早已不见了“法学”的踪影；法学本来是很“专业”的专业，但在日前法学专业毕业的学生求职的时候，很多用人单位感觉法学学生似乎最没有专业；很多学生学了四年的法学专业，知道了很多法律上的专业名词，在被问到一一个案子如何处理的时候，可以侃侃而谈、头头是道，满口专业词汇，甚至德国如何规定、美国有某个新鲜的理论，但是就是不知道中国怎么规定，这个发生在中国的案子究竟该如何解决；等等。这种现象似乎可以称为“专业教育的非专业化”。2005年贺卫方教授在网上宣布停止招收研究生，就是针对现在考研过于注重公共课程、不注重学生对于专业的喜好这种现象而进行的挑战。法学教育中出现的这些现象，可能与整个大的教育背景有关。很多文科的学生进入大学后，“一半时间在学外语，一半时间在打游戏”。因为文科的期末考试都比较简单，学生混个学分顺利毕业是不成问题的，很多学生对专业的学习都是考试前一个月甚至一个星期前死记硬背对付考试，所以有人戏称，有些文科学生大学四年实际上是学了八个月甚至更少。我们在抨击应试教育而强调素质教育的时候，却把专业教育给“晾”了。这种“不专”的现象，已经引起了很多法学教育工作者和从业者的忧虑和不安，长此以往，不仅对我们的法学专业学生会造成不利影响，极而言之，可能对我国的法学教育造成戕害。因此，我们建议，法科的学生还是应该学好专业，把这个专业性很强的专业修炼成自己的看家本领，从而能够以专业而谋得生存、谋得尊重。

大学生也做练习？可能有人尤其是一些文科的学生会带着嘲讽的口吻反问。理工科的大学生在学的过程中做练习、做实验，都是很平常的事情，但是在文科的学校、院系，做练习似乎成了稀奇的事情，有的大学生也因此感到了大学与中学的“根本不同”。但是，我们专门为法学专业的学生组织编写了这套“练习题集”，就是主张法学学生在平时学习的时候也应当同步进行练习自测。这个设想就是基于以上的疑惑和忧虑而来的。我们希望，通过同步练习，帮助和促使同学们切实地掌握本学科的知识，熟悉我国现行法的规定，并对一些学术前沿问题有所了解。说得大一点，我们要为法学教育的“专业教育”作出一点努力。

具体来说，这套书希望达到以下目的：

1. 帮助学生系统掌握本学科知识。修完一门课程，并不是拿到学分了事，要真正掌握本学科的一些“门道”，至少要完成入门的工夫吧。这套“练习题集”设计了“知识逻辑图”栏目，详细勾画了一章内容不同知识点之间的逻辑关系。设计了各种题型的自测题，突出了重点，提供了详细精辟的答案分析，不仅可以开阔学生的眼界，帮助同学们了解不同类型考题的不同形态，掌握其解题方法，而且可以培养和增强学生的适应能力。除了每章的自测题外，全书还专门设计了三套综合测试题，同学们可以在学完本门课程后自

已测验一下学习的效果。

2. 帮助学生通过国家司法考试。法学专业的学生系统学习四年过后，通过国家司法考试应当是顺理成章和轻而易举的事情，事实上，情况不是这样，只能表明某些同学平时的专业学习还浮在表面。这套“练习题集”从历年国家司法考试（律师资格考试）的试题中精选了部分经典的试题，帮助学生了解司法考试的难度、角度和形式，并进行有针对性的学习和复习。

3. 帮助学生准备考研。一方面从一些法学名校（如中国人民大学、北京大学、中国政法大学等）历年考研试题中精选了部分试题，另外，这套书专门设计了一个“论述题与深度思考题”栏目，以拓展学生学术视野，对考研的同学掌握论述题的答题方法和技巧亦有较大帮助。

我们的思路可归纳为：通过似乎回到“应试教育”模式、进行同步练习这样一种“俗”的方式，来达到我们强化“专业教育”的大而不俗的目的。

这套“练习题集”一共包括 14 本，对应着 14 门法学核心课程，是“21 世纪法学系列教材”的配套辅导用书。不得不提的是，“21 世纪法学系列教材”自 2000 年出版以来，被全国众多法律院校师生选用，有的教材比如王利明教授的《民法》印销数量已经达到了 30 万册之巨，14 门核心课的教材平均印销量也在 10 万册以上。10 万册书背后就是 10 万位甚至更多的读者。这么多读者的厚爱与支持，让我们感到责任重大。我们唯有不断提高服务来作为回报！“21 世纪法学系列教材”目前已经有了核心课教材、核心课教学参考书、选修课教材、案例分析教材、双语教材等多个子系列，共 80 余种，现在又增加了这套“练习题集”。这么多品种，目的就是一个：为了让使用我们教材的老师、同学有更多的选择，能够满足老师、同学们更多的需求。我们希望，这套大型的“21 世纪法学系列教材”能够不断补充、完善，让使用这套教材的老师、同学们满意，也为我们国家的法学“专业教育”作出自己应有的努力！

编者

2006 年 2 月

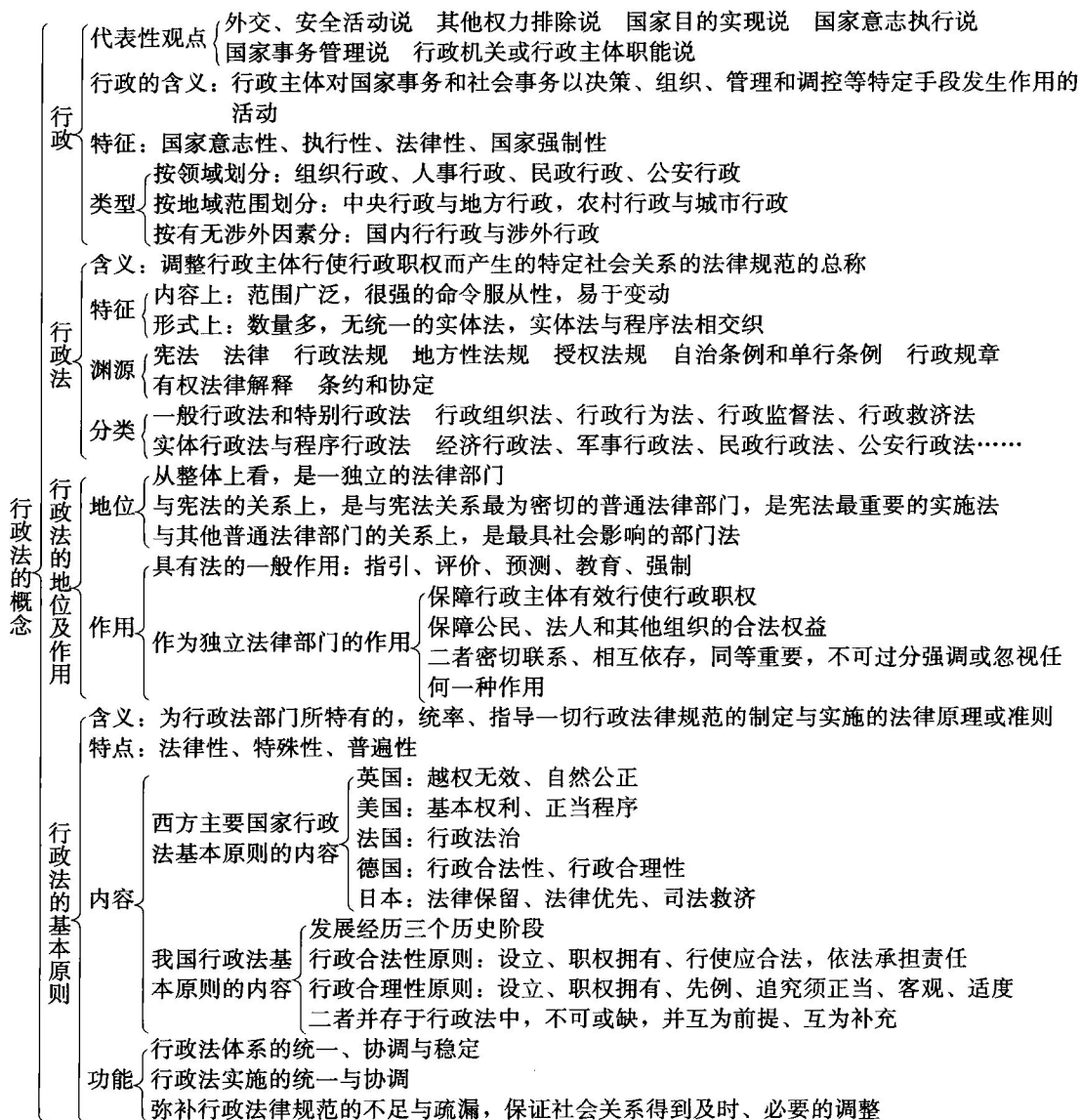
目 录

第一章 行政法的概念	(1)
第二章 行政主体	(12)
第三章 行政职权	(28)
第四章 行政行为	(38)
第一节 行政行为概述	(42)
第二节 抽象行政行为	(55)
第三节 具体行政行为	(68)
第五章 行政程序	(113)
第六章 行政责任	(123)
第七章 行政监督	(131)
第八章 行政救济	(138)
第九章 行政诉讼概述	(184)
第十章 行政诉讼的受案范围与管辖	(195)
第十一章 行政诉讼参加人	(214)
第十二章 行政诉讼程序、证据、法律适用及涉外行政诉讼	(233)
综合测试题一	(264)
综合测试题二	(269)
综合测试题三	(279)
重要的法律、法规、司法解释及相关的文件	(289)
参考文献	(290)

第一章 行政法的概念



知识逻辑图





行政法的概念

- 行政法律关系**
- 含义：由行政法律规范调整的，因行政主体行使行政职权而形成的行政关系
 - 主体
 - 行政主体：行政机关、被授权的组织
 - 行政相对人：公民、法人、其他组织、外国组织和个人
 - 内容：行政法律关系主体所享有的权利和承担的义务的总和
 - 客体：行政法律关系主体的权利义务所指向的对象——人身、行为和财物
 - 产生、变更与消灭
 - 行政法律事实：引起行政法律关系产生、变更或消灭的事件和行为
 - 产生：行政主体与相对人之间形成一定的权利义务关系
 - 变更：具体的行政法律关系自产生后至消灭前，其一方主体或部分内容发生变化
 - 消灭：原当事人之间的权利义务关系完全消灭或不复存在



名词解释与概念比较

1. 行政法
2. 实体行政法与程序行政法
3. 行政法规
4. 部门规章与地方政府规章
5. 行政法比例原则（考研）
6. 法律优位与法律保留（考研）



选择题

不定项选择题

1. 下列属于行政法调整对象的是()。
 - A. 行政法制监督关系
 - B. 内部行政关系
 - C. 行政救济关系
 - D. 行政管理关系
2. 行政法在内容上的特点包括()。
 - A. 行政法律规范数量繁多，表现形式多样，没有统一完整的法典
 - B. 行政法内涵丰富、范围广泛、技术性较强
 - C. 行政法具有很强的命令、服从性
 - D. 行政法律规范的内容易于变动
3. 我国行政法支配的公共行政主要是指国家行政，国家行政的主要特征是什么？()
 - A. 具有国家职权性
 - B. 具有执行性
 - C. 具有公共性
 - D. 具有积极、直接性
4. 下列哪些活动形成的关系不属于行政法律关系？()
 - A. 公安局给所属工作人员纪律处分
 - B. 税务局干部上街宣传税法

- C. 财政局取消不合法的收费项目
 - D. 人民法院审查公安局处罚决定
5. 行政法所规范的行政具有特定的含义。下列选项中哪些是关于行政法所规范的行政的正确说法？()
 - A. 行政法所规范的行政是指事业单位的组织管理活动
 - B. 行政法所规范的行政是指公共行政
 - C. 行政法所规范的行政是指所有由行政机关所实施的活动
 - D. 行政法上的行政以形式意义的行政为主，以实质意义的行政为补充
 6. 下列哪些不属于我国行政法的渊源？()
 - A. 国际条约
 - B. 人民法院的行政判例
 - C. 最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定
 - D. 行政法基本原则
 7. “越权无效”是()国行政法的基本原则？(考研)
 - A. 美国
 - B. 英国
 - C. 法国
 - D. 德国
 8. 下列表述哪些符合行政合法性原则的内在含义？()
 - A. 行政活动必须遵守现行有效的法律
 - B. 行政行为的内容必须符合法律
 - C. 行政机关采取措施必须有立法性规定的明确授权
 - D. 行政行为必须符合公正原则
 9. 行政合理性原则包含的含义很广泛。下列表述哪些是行政合理性原则的内在含义？()
 - A. 行政行为必须具有合理的动机



- B. 行政行为必须考虑相关的因素
 C. 行政行为必须符合法律的目的、精神
 D. 行政行为必须符合公正法则
10. 程序正当原则包含了下列哪些内容? ()
 A. 保护公民信赖利益原则
 B. 行政公开原则
 C. 公众参与原则
 D. 回避原则
11. 行政机关在下列哪些情形中的做法是法律允许的? ()
 A. 公安机关根据举报对某歌厅实施突击检查
 B. 张某半夜提着手提电脑从居民区出来, 被巡警发现, 张某拒绝解释, 巡警于是将其带至派出所进行讯问
 C. 李某在体检时被发现患有急性肝炎, 卫生主管机关没有征得李某同意, 就将其带至隔离室, 并不允许李某与家人接触
 D. 朱某因违反价格管理条例的规定, 被物价检查机构处以没收违法所得, 但朱某拒绝缴纳, 物价检查机构于是通知朱某的开户银行将其应缴的非法所得划拨到指定账户
12. 关于合理行政原则, 下列哪一选项是正确的? () (司考)
 A. 遵循合理行政原则是行政活动区别于民事活动的主要标志
 B. 合理行政原则属实质行政法治范畴
 C. 合理行政原则是一项独立的原则, 与合法行政原则无关
 D. 行政机关发布的信息应准确是合理行政原则的要求之一



简答题

1. 简述宪法与行政法的联系与区别。(考研)
2. 行政法作用的双重性是什么?(考研)
3. 英国自然公正原则的内容以及行政机关履行该原则的要求是什么?(考研)
4. 简述行政法律关系的构成要素。(考研)
5. 简述法律保留原则的基本含义及我国法律保留的基本内容。(考研)
6. 简述比例原则的基本含义。(考研)



材料分析题

1. 案情介绍:

原告韩某是辽宁省某市公安局交通警察大队警察, 自1997年始, 原告由于工作和生活等原因, 曾多次到本案被告某市(为某市下属县级市)公安局以及某市市委、市政府上访, 因未令其满意, 原告便采取了往被告墙上挂草包皮等行为。被告某市公安局认为其行为违反《中华人民共和国治安管理处罚条例》的有关规定, 疑其患有精神性疾病, 于1997年12月3日向某市公安局精神疾病司法鉴定组提出申请, 要求对原告进行医学鉴定。该医学鉴定组接受委托, 于1997年12月28日作出鉴定结论: 被鉴定人韩某频繁上访, 言行偏激, 妨碍公务的行为与疾病有直接因果关系, 对其行为丧失辨认及控制能力, 故评定为无责任能力, 因目前正处于本症发病期, 建议采取监护性措施。该鉴定书未向原告及其家属宣布, 鉴定书中没有鉴定人签章等要件。被告据此依据某市《治疗管理肇事肇祸精神病人条例》, 于1998年3月2日将原告送往某市安康医院进行监护治疗长达9个月, 至1998年12月1日将其放出, 进行保外就医。被告对原告入、出院, 未给其下达任何法律手续和文书。在此期间原告家属曾多次要求被告对原告重新鉴定和要求变更监护人, 但被告未给予任何答复。因此, 原告向某市中级人民法院提起行政诉讼, 请求撤销被告对其强制治疗精神病、限制人身自由的行政行为, 并赔礼道歉, 恢复名誉, 赔偿损失。

请回答下列问题:

- (1) 本案中, 被告是否有权对原告采取强制监护治疗措施?
- (2) 被告是否违反行政合法性原则?

2. 案情介绍:

1991年洪水之后, 安徽省某市夏阁镇人民政府根据上级要求, 将该镇沿河万亩联圩大坝改道, 拆除了顾张自然村多户村民的房屋。1992年4月夏阁镇政府土地规划管理所根据镇政府的意见, 就地安排拆迁户的建房用地, 在征求村民代表意见的基础上拟定了顾张自然村局部规划意见, 并报镇政府批准。该规划决定, 拆除原告张某2间半房屋, 在28米长、14米宽的土地上统一安排3



户拆迁户和张某建房。张某的房屋位于规划土地的北侧前端、规划后的沿街路边，位置较好。其房屋北端超出规划线 0.75 米，西侧超出规划线 1.75 米。张某拒绝拆除其老房，将原有位置较好的宅基地让给其他拆迁户建房。镇政府则认为张某的行为违反了《安徽省村镇规划建设管理条例》第 19 条的规定，于 1993 年 6 月 3 日作出责令张某限期拆除房屋的处罚决定。张某不服，向某市中级人民法院提起行政诉讼。

请回答下列问题：

(1) 行政法上的比例原则是什么含义？

(2) 本案中，被告所作的行政决定是否违反比例原则？

3. 案情介绍：

法国纪龙德省国营烟草公司雇佣的工人在开着翻斗车作业的时候，不慎将布朗戈的女儿撞伤。布朗戈先生向普通法院提出了诉讼，要求国家赔偿损害。他认为，对于国营烟草公司的雇员所犯的过失国家应负民事上的责任，其诉讼的法律依据是《法国民法典》第 1382 条“任何行为使他人受损害时，因自己的过失而致使损害发生之人，对他人负赔偿责任”；第 1383 条“任何人不仅对其行为所引起的损失，而且对因其果实或疏忽所造成的损害，负赔偿责任”；第 1384 条“任何人不仅对其自己的行为所造成的损害，而且对由其负责的他人的行为或在其管理下的物件所造成的损害，均应负赔偿责任”。布朗戈先生在该案件中控告的是纪龙德省的省长，即国家的代表，该省行政机关的首脑。

普通法院受理了布朗戈先生要求国家赔偿的案件，但由于是国家公务管理过程中发生的案件，应由行政法院审理，所以，纪龙德省省长向该普通法院提出了不服管辖书，而普通法院又坚持认为自己对该案件有管辖权，从而产生了普通司法与行政司法管辖权限的争议，该争议被提到了权限争议法庭审理裁决。对于这样的诉案，当时的大卫政府专员提出了这样一个问题，即在行政司法机关与普通司法机关之间哪个机关拥有审理要求国家损害赔偿诉案的一般权限，这也是布朗戈案件的实质所在。权限争议法庭对布朗戈案件的判决如下：“因国家在公务中雇佣的人员对私人造成损害的事实而加在国家身上的责任，不应受在

民事法典中为调整私人与私人之间关系而确立的原则所支配，这种责任既不是通常所说的责任，也不是绝对的责任，这种责任有其固有的特殊规则，依公务的需要和调整国家权力与私权利的必要而变化。”权限争议法庭的判决排除了普通法院对公务诉案的管辖权，确定行政司法机关是审理这种诉案的唯一具有权限的机关。

问题：

本案是法国历史上著名的布朗戈案件，涉及法国行政法上的公务标准。请结合所学的行政法原理加以评析。



论述题与深度思考题

1. 论述行政法的基本原则。（考研）

[论述行政法治原则。或者：论述依法行政的基本要求。]

2. 论行政法是规范和控制行政权的法。（考研）

3. 试析政府信赖利益保护原则。（考研）

参考答案



名词解释与概念比较

1. 行政法是法的一个独立部门，是调整因行政主体行使行政职权而产生的特定社会关系的法律规范的总称。

2.

实体行政法	程序行政法
规范行政法律关系当事人在行政法律关系中的资格、地位、能力和责任等实体性权利义务的行政法。	规定如何实现行政实体法所规定的权利义务的行政法。
规定行政主体的组织原则和组织体系，规定行政行为的内容、效果和责任等。	规定行政主体组织、活动及承担责任的步骤、方式及方法等。
二者总是交织在一起，但制定一部统一的规定主要行政程序的行政程序法典却并非不可能。	

3. 行政法规，是指国务院为了实现对国家的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各项事



务的管理,依据宪法和法律依特定职权制定的规范性文件的总称。行政法规的效力次于宪法、法律,高于其他法律渊源。

4.

部门规章	地方政府规章
指国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,依照法定程序制定的规范性文件的总称。	指省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,依法制定的规范性文件的总称。
部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力,在各自的权限范围内施行。	
部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时,由国务院裁决。	

5. 行政法比例原则,是指行政机关实施行政行为应兼顾行政目标的实现和保护相对人的权益,如果为了实现行政目标可能对相对人的权益造成某种不利影响的,应使这种不利影响限制在尽可能小的范围和限度,使二者处于适度的比例。包含三个子原则:妥当性原则、必要性原则和比例性原则。该原则在大陆法系国家的行政法中有着极为重要的地位,有学者称其为行政法中的“帝王条款”。

6.

法律优位	法律保留
法律优位和法律保留是日本的法治行政原则所包含的两大内容。其第三项内容是司法审查原则。	
立法机关制定的法律高于行政机关的决定,一切行政活动都不得违反法律,且行政措施不得在事实上废止、变更法律	行政主体作出行政行为的范围应由立法机关以法律规定,要求行政主体不得无法律依据而实施行政行为
适用于权力性行为、非权力性行为、侵益行为、授益行为及事实行为等一切行政活动	适用于侵益行政行为和授益行政行为

选择题

不定项选择题

1. ABCD。行政法调整的对象主要是行政法律

关系和行政法制监督关系。其中,行政法律关系是国家行政机关在行使行政职能过程中,对内、对外发生的各种关系,包括内部行政关系、行政管理关系、行政救济关系等。而行政法制监督关系是指国家有权机关在监督行政行为的过程中,与行政主体之间形成的受行政法规调整的各种关系。它是以行政主体为监督对象的法律关系。

2. BCD。行政法在内容上的特点表现为:涉及领域广泛、内容丰富,明显易变性,具有很强的命令和服从性。没有统一完整的法典,是行政法在形式上的特点之一。故 A 不选。

3. ABCD。现代行政大体可分为公共行政和普通行政两大类。我国行政法支配的公共行政主要是指国家行政,即指国家行政机关行使国家行政职权实现国家行政职能的活动。国家行政有四个主要特征:(1)国家职权性,即可以使用国家强制力实现它的意志。(2)执行性,即行政机关对我国国家权力机关——各级人民代表大会的从属性。(3)公共性,即国家设置和实施行政职权,是为了取得、发展和维护国家及社会公共利益。(4)积极、直接性,其中,“积极”特征是指行政职权的行使可以不以他人的请求为条件,主动地采取为实现其职能所需要的行政措施;“直接”特征则是指国家行政机关可以直接具体地规定特定人的权利义务,是针对特定人的。

4. B。行政法律关系是行政主体因行使行政职权和接受行政法制监督与外部行政相对人、行政法制监督主体以及行政主体内部相互之间发生的关系。行政法律关系包括行政管理法律关系、行政救济法律关系、内部行政法律关系。A 项公安局与干警之间形成的关系是内部行政法律关系。B 项税务局干部上街宣传税法并未形成行政法律关系,因其既未行使行政职权而与相对人发生行政管理关系,也未形成行政复议或行政赔偿等行政救济法律关系,更没有形成内部行政关系。C 项财政局取消不合法收费项目,属于外部行政法律关系。D 项人民法院作为行政法制监督主体通过审查工商局的具体行政行为的合法性,与作为监督对象的工商局形成了行政法制监督法律关系。

5. BD。事业单位的内部行政活动不是行政法意义上的行政。也不是所有由行政机关所实施的



活动都是行政法意义上的行政。

6. BD。行政法的渊源是指行政法规范和原型的表现形式。我国行政法的渊源主要包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、授权法规、自治条例和单行条例、行政规章、国际条约和协定、法律解释等。我国法律不承认法院判例是行政法的渊源之一。而行政法基本原则因为并不由某一独立文件表明，所以，也不属于我国行政法的渊源。

7. B。参考名词解释答案。

8. ABC。行政合法性原则包括了行政机关必须遵守现行法律和依照法律授权活动两个方面内容。所以，D公正原则不是行政合法性原则的内涵。

9. ABD。C项是行政合法性原则的内涵之一。

10. BCD。A项是诚实守信原则的内容。

11. ABCD。题中ABC三项所涉的行为均符合行政合法、合理或应急原则。D项也属于合法的做法。根据国务院《关于加强市场和物价管理的通知》，物价管理机关可以通知银行强制划拨企业拒绝缴纳的非法所得和罚款。

12. B。实行合法行政原则是行政活动区别于民事活动的主要标志，故A项错。合理行政原则既与合法行政原则并列，又是合法行政原则的补充，故C项错。行政机关发布的信息应准确是诚实信用原则的要求之一，故D项错。这样，只有B项可选。事实上，合理行政原则是行政法的一大原则，而不是行政诉讼法的原则，同时它又区别于程序正当原则。故合理行政原则属实质行政法治范畴。



简答题

1. 宪法是一国法律体系中最重要法律部门，它调整着根本的社会关系，规定着国家制度和社会制度的根本原则和重大问题，是具有根本法性质的法律部门。行政法是与宪法关系最为密切的普通法律部门，是宪法最重要的实施法。表现在：(1) 行政法是实施有关国家机构之间关系的宪法规范的部门法，具有保障和监督对社会有广泛影响的行政管理的作用。(2) 行政法是较全面实施宪法规范、贯彻宪法所确定的各项政策和制度的

部门法。民法、刑法等往往实施宪法确定的某一方面或某些方面的国家政策，而行政法调整的国家和社会生活领域极为广泛，几乎涉及宪法调整的所有领域。因此，不少学者称行政法为“小宪法”。西方学者霍兰德把宪法叫做“静态的宪法”，而把行政法叫做“动态的宪法”。

尽管二者关系密切，但不可混为一谈，行政法不是宪法的组成部分，而是独立的普通法律部门。

2. 行政法作为独立的法律部门，除了具有法的一般作用外，还具有其特殊作用。这主要体现在两个方面：一方面，保障行政主体有效行使行政职权；另一方面，保障公民、法人和其他组织的合法权益。

行政法保障行政主体有效行使行政职权是通过下述途径体现的：(1) 通过确认行政权的相对独立性，赋予行政主体相应的行政职权；(2) 明确行政主体与行政相对人的关系；(3) 明确行政主体与公务员、被委托组织及个人之间的关系；(4) 明确行政主体行使行政职权的手段和程序；(5) 明确对违法行使行政职权的行为和妨碍行使行政职权的违法行为的制裁。

行政法主要通过下列途径实现对公民、法人和其他组织的合法权益的保护作用：(1) 建立和逐步完善保证行政主体及其工作人员认真执行国家法律的各种规章制度；(2) 规定并发展公民、法人和其他组织的行政参与权；(3) 规定并发展公民、法人和其他组织的行政监督权；(4) 预防、制止和制裁侵犯或侵害公民、法人和其他组织合法权益的行为。

行政法的上述作用是密切联系、相互依存的对立统一体，对于行政法的发展和完善来说，具有同等重要的意义，过分强调或忽视任何一方面，都会导致行政法律制度的不和谐或影响行政法制的完善。当然，各国在不同时期也可能侧重于发挥某一方面的作用，体现出“管理法”或体现出“限权法”的作用。

3. 自然公正原则是英国皇家法院对下级法院和行政机关行使监督权时，要求它们公正行使权力的原则。这是支配行政机关活动的程序方面的规则，不是一个实体法规则。

在普通法中，自然公正原则不仅支配行政机



关和法院的活动，而且一切其他行使权力的人或团体，包括行政裁判所和某些社会团体，在其行使权力的时候都不能违背这个原则。它是一个最低限度的公正原则，适用范围很广，因此称为自然公正原则。

由于英国的行政机关在实体上享有非常大的权力，所以议会严格规定其行使权力的程序。只要成文法没有排除或除另有特殊情况外，行政机关都要遵守。自然公正原则在英国行政法上的地位，如美国宪法上的正当法律程序一样，是一个广泛适用的原则。

自然公正原则包括两个最基本的程序规则：(1) 任何人或团体在行使权力可能使别人受到不利影响时必须听取对方意见，每一个人都有为自己辩护和防卫的权利。(2) 任何人或团体不能作为自己案件的法官。

4. 行政法律关系由行政法律关系主体、客体和内容等要素构成。

(1) 行政法律关系的主体，指行政法律关系中权利的享有者和义务的承担者，包括行政主体和行政相对人。行政主体是能够以自己的名义依法拥有和行使行政职权，并能够对其行使行政职权的行为造成的后果承担法律责任的机关和组织。它在具体的法律关系中往往占有主导地位。而行政相对人是指与行政主体相对应，处于被管理和被支配地位的机关、组织或个人。

(2) 行政法律关系的客体，是行政法律关系当事人的权利义务所指向的对象。可以概括为三种：1) 物质财富；2) 精神财富，指一定的智力成果，如著作、专利、发明等；以及3) 行为，包括作为和不作为。不是所有的行为都是行政法律关系的客体，只有具有行政法律意义的行为或受行政法规范的行为，才能成为行政法律关系的客体。

(3) 行政法律关系的内容，是指行政主体和行政相对人在行政法律关系中享有的权利和承担的义务。由于行政法律关系的主体被分为行政主体和行政相对人，行政法律关系的内容也被分为行政主体的权利、义务和行政相对人的权利、义务。其中，行政主体的权利与义务具有特殊性，通常被称为“职权”和“职责”。在讲行政法律关系的内容时，不能只强调行政主体的权利，而不

强调其应承担的义务；也不能只讲相对人的义务而不讲相对人的权利，更不能视相对人为客体。二者的权利义务总体上应该是平衡的。

5. 法律保留原则是指在涉及公民权利义务等事项方面，只有法律明确授权，行政机关才能实施相应的管理活动。法律保留包括宪法意义上的法律保留和行政法意义上的法律保留。宪法意义上的法律保留是指在国家法律体系内，某些重大事项只能由国家人民代表机关以正式法律的形式规定，而不能由其他国家机关特别是行政机关代为规定，实际上是有关国家议会的专属立法事项。行政法意义上的法律保留是指行政机关的管理活动必须具有法律的授权根据，只有在法律明确规定行政机关可以采取某种行为的情况下，行政机关才能采取该种行为。

根据《立法法》的规定，我国法律保留的基本内容包括：凡涉及(1) 国家主权的事项；(2) 各级人大、政府、法院和检察院的产生、组织和职权；(3) 民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；(4) 犯罪和刑罚；(5) 对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；(6) 对非国有财产的征收；(7) 民事基本制度；(8) 基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度；(9) 诉讼和仲裁制度等，只能由全国人大及其常委会制定法律规定。此外，《立法法》还规定，上述事项尚未制定法律的，全国人大及其常委会可以授权国务院根据实际情况制定行政法规。但是，有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。

6. 比例原则的基本含义是：行政机关实施行政行为应兼顾行政目标的实现和保护相对人的权益，保持二者处于适度的比例。广义的比例原则包含了三个次级原则：第一，适当性原则，要求行政权力的行使应当适合于达成行政目的；第二，最小侵害原则，是指一个行政权力的行使不得超越实现行政目的必要程度，即为达到一个行政目的必须采取对私人权利侵害最小、影响最轻微的手段；第三，衡量性原则，又称为狭义的比例原则，是指一个行政权力的行使即使是达成行政目的所必要的手段，如果所造成的损害超过所欲达成的目的可带来的利益，则同样不具有合法性，



其实质是在手段与目的之间加以衡量。



材料分析题

1. (1) 被告无权对原告采取强制监护治疗措施。《立法法》第8条第5项规定,对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚只能制定法律。本案中,被告依据地方性法规——某市《治疗管理肇事肇祸精神病人条例》而对原告采取强制监护治疗措施。该条例显然与《立法法》第8条的规定相抵触,有关限制人身自由的条款是无效的。

(2) 被告的行为违反了行政合法性原则。行政合法性原则要求行政主体实施的限制公民权利自由的强制性行政行为必须有法律的明确授权,否则即构成行政越权和行政违法。本案中,被告诉行政行为是否合法,取决于被告是否享有法定职权,即被告是否有权对原告采取强制监护治疗、限制人身自由的强制措施。公民的人身自由,属于宪法规定的公民的基本权利和自由。对公民的基本权利和自由的限制只能由法律加以规定,即法律保留。本案中,被告对原告采取强制监护治疗措施、限制其人身自由,明显缺少法律依据,属于超越职权的违法行为,违反了行政合法性原则。对此,人民法院应当依法判决撤销。

2. (1) 参见简答题第6题参考答案。

(2) 本案中,被告的行政决定违反了比例原则。被告为妥善安排拆迁户安置建房,合理利用土地,由镇土地规划管理所在征求村民代表意见的基础上,制定顾张自然村局部建设规划,经镇政府批准同意贯彻实施,在形式上是合法的。原告不同意拆除其老房的行为,镇政府依据《安徽省村镇规划建设管理条例》第19条的规定,对原告作出限期拆除房屋的行政决定,形式上也没有违法。然而,根据案情的事实,原告原房屋所处的位置整体上并不影响规划的实施,原告只要拆除超出的部分即符合规划的要求,不需要全部拆除;如果全部拆除将会给原告造成不必要的经济损失,即使国家给予原告全额补偿弥补其损失,也是对社会财富不必要的浪费,可见被告的行政决定明显不合理,违反了比例原则。

况且,原告原宅基地位置较好,让其拆除另行安置,将其原宅基地让给其他拆迁户建房,

对原告来说明显不公平、不公正。另外,原告历史上长期使用其原宅基地,在规划安排时应考虑原告对其老宅其地享有优先使用权。被告在作出具体行政行为时对于上述应当考虑的相关因素没有考虑,可见作出的是一个恣意妄为的行政决定。因此,除了违反比例原则,该行政决定还违反了行政法上的平等原则。

3. 法国是实行普通法院与行政法院双轨制的国家,因此,如何区分普通法院与行政法院的管辖范围就是一个十分重要的问题。最初行政诉讼的范围由行政法院自己决定,行政诉讼权限采取机关的标准,凡是涉及行政机关的诉讼,都由行政法院管辖。但是这种区分标准并不恰当,存在很多问题,并且受到了普通法院的抵制。因此,行政法院开始采取实质的标准。在采取公务标准之前,行政法院曾先后采取了国家债务人和公共权力行为两种学说。

国家债务人标准是指,只有行政法院有权判决国家负担金钱给付义务,普通法院不能受理国家作为债务人的诉讼。这个特权属于国家,地方团体不能享有。实际上,这个标准的法律依据并不正确,因为只规定立法机关有权自由处理国家金钱,没有涉及普通法院不能判决国家负担债务问题。

根据公共权力行为标准,行政机关行使公共权力的行为属于行政诉讼范围,不是行使公共权力的行为,而属于司法审判范围。这个标准的提出大致符合当时的实际情况。因为在早期警察国家,政府职能比较有限,一般限于警察、税收、外交、国防等,都是权力行使的行为,因而适用公共权力行为标准来判断行政诉讼的范围还是非常有效的。

本案发生于1873年,具有重大的意义。19世纪下半期,法国国家的职能除了传统的权力行为之外,还增加了大量的提供服务的行为,如文化、社会、福利,等等。这类活动的权力色彩比较淡,而服务的功能很强。如果继续采用公共权力的标准,势必有一部分案件无法进入行政法院审理。因此,权限争议法庭在布朗戈案中,明确抛弃了国家债务人和公共权力这两个标准,提出公务观念作为划分行政诉讼权限的标准,从而确立公务标准以判断行政诉讼权的范围。布朗戈案只适用



于国家行政机关的活动,后来,行政法院和权限争议法庭继续把公务标准扩张适用于国家以外的行政机关,使它成为全部行政审判权限的标准。在第二次世界大战以前,公务标准是适应当时社会的形势的。

到了第二次世界大战以后,情况发生了巨大变化。首先是政府不仅从事行政公务,而且从事经济公务,从事大量工商业公务,这些活动原则上受私法支配,因而不属于行政审判的范围。另外,政府授权或者委托私人管理的公务越来越多,私人管理公务活动亦不能简单适用公法原则,而必须加以认真分析。公务标准遂出现了危机。尽管它仍然是决定行政审判权限的一个重要标准,但是不能再作为划分行政审判权限的唯一标准了。公务标准必须以其他标准为补充。如公共权力标准,法律关系的性质和法律规则的性质标准,和私人活动相似的活动标准,等等。这样,就进入了多元标准的时期。

论述题与深度思考题

1. 行政法的基本原则是行政法原则中最主要、最具有普遍价值的原则。它是指为行政法部门所特有的,统率、指导一切行政法律规范的制定与实施的法律原理或准则。具有法律性、特殊性和普遍性的特点。

行政法的基本原则是行政法治原则,它贯穿于行政法关系之中,是指导行政法的立法与实施的根本原理或基本准则。该原则作为法治原则在行政法上的反映,涵盖了对行政法关系所有主体的要求。对它的表述,在不同国家(英、美、法、德、日等)的行政法理论中各有不同。

我国行政法理论界认为,行政法治原则对行政主体的要求可概括为依法行政,具体可分解为行政合法性原则、行政合理性原则与行政应急性原则。

行政合法性原则是指行政权的存在、行使必须依据法律,符合法律,不得与法律相抵触。行政合理性原则是指行政主体的设立、拥有行政职权、行使行政职权、追究违法行为和实行政救济等都必须正当、客观、适度。这两大原则既有区别又有联系。合法性原则适用于行政法的所有

领域,合理性原则主要适用于自由裁量领域。一个行为若触犯了合法性原则,就不再追究其合理性问题;而一个自由裁量行为,即使没有违反合法性原则,也可能引起合理性问题。关于二者的具体含义与内容,可参见张正钊主编、李元起副主编的《行政法与行政诉讼法》(3版,北京,中国人民大学出版社,2008)中27~32页的相关论述。

行政应急性原则是指在某些特殊的紧急情况下,出于国家安全、社会秩序或公共利益的需要,行政机关可以采取没有法律依据的或与法律相抵触的措施。应急性原则是合法性原则的例外,但是应急性原则并不排斥任何的法律控制。不受任何限制的行政应急权同样是行政法治原则所不容许的。行政应急权的行使须符合特定条件。因此说,行政应急性原则并没有脱离行政合法性原则,而是行政合法性原则特殊的重要的内容。

行政法的基本原则对于发展和完善行政法治具有特别重要的功能。体现在:有助于行政法体系的统一、协调和稳定;有助于行政法实施的统一与协调;有助于弥补行政法律规范的不足与疏漏,保证社会关系得到及时、必要的调整。在建设法治国家的过程中,任何行政机关都必须严格贯彻行政法的这三大基本原则。

2. 这是从行政法的目的出发给行政法下的定义。一般称其为“控权论”。主要是英美行政法学者所持的观点。美国学者盖尔亨·博耶提出:“行政法是控制和限制政府机关权力的法律制约器”。英国的韦德教授对行政法作如下定义:“行政法是控制政府权力的法”。不论“政府机关权力”还是“政府权力”,都说的是行政权。它是指国家行政机关管理国家事务和社会事务时拥有、行使的国家权力的总称。

各国之所以通过行政法对行政权加以控制和规范,原因在于,与其他国家权力相比,行政权与公民个人、社会组织有着更经常、更广泛、更直接的联系。行政权对行政相对人的权益的影响是最直接的。无论行政立法,还是行政许可、行政处罚、行政征收,都会影响相对人的权益。

从行政权的属性分析,它具有双重作用。一方面,行政权为人们提供生活秩序,对社会经济起积极的组织、协调和指导作用;另一方面,行



政权也有可能被滥用,从而给人们的生命、自由和财产带来严重威胁,并且阻碍社会经济的发展。因此,必须防止行政权滥用以保障人民的权益。

再进一步看,在现代社会,行政权相对于立法权和司法权,有不断膨胀和扩张的趋势。可以这么说,公民从摇篮到坟墓都离不开政府行政权的行使。现代行政权已不再是纯粹的执行管理权,而是包含了越来越多的准立法权和准司法权,比如授权立法和行政复议。如果不对行政权加以规范和约束,权力的滥用不但不可避免,而且会变本加厉,势必对相对人造成重大的侵害。行政法恰恰是“行政国”的产物,它能够对行政权进行规范和有效的控制。

行政法控制和规范行政权,主要通过三个方面的途径:通过行政组织法,控制行政权的权源;通过行政程序法规范行政权行使的方式;通过行政监督法、行政责任法、行政救济法制约行政权的滥用。行政法就是通过上述三种途径对行政权加以控制、制约和规范,调整这三种行为的三类法律规范即构成行政法的三大组成部分。可参见张正钊主编、李元起副主编:《行政法与行政诉讼法》,27~32页。

3. 信赖保护原则的含义。该原则的基本含义是政府对自己作出的行为或承诺应守信用,不得随意变更,不得反复无常。信赖保护原则是行政法的一个基本原则,与依法行政原则、法律的安定性原则、比例原则等具有相同的效力等级,具有直接的适用性,全面约束行政立法和行政执法。

一般认为,信赖保护原则是德国行政法院在授益行政行为的撤销判决中发展起来的一个原则。根据该原则,经合法性和安定性、公共利益和个人利益的权衡,如果存在值得保护的信赖利益,行政机关不得撤销违法的行政行为,或者只能在给予合理补偿的前提下才能撤销。信赖保护原则的实质是建立人民对政府的信任,因此适用于一切行政领域。信赖保护原则与依法行政原则是相对的,依法行政原则要求保持合法的状态,撤销一切违法的行政行为,对此应当一如既往地遵守。而信赖保护原则则要求保护受益人对行政机关作出行政行为所造成的状态的信任,维持违法的行政行为。

把信赖保护原则确立为行政法的一个基本原

则,根据在于:一是法治国家原则的必然要求。依法行政要求行政活动必须体现公平正义的法律观念,符合一些基本的价值和道德标准,比如诚实守信。信赖保护要求行政机关讲求诚实信用,不朝令夕改、反复无常。二是法律安定性原则的必然结论。法律安定性原则的首要目的是保护公民的合法信赖,而保护合法信赖原则是法律安定性原则在保护公民合法权益方面的表达形式,侵害公民的信赖利益即构成违反法律安定性原则。三是基本权利保护原则的要求。未经法律明确授权并且符合法定条件,行政机关不得以任何形式限制、变更或者剥夺宪法确认的公民权利。对行政机关来说,信赖保护首先体现为法律关系或者法律地位的“存续保护”。在依法必须变更或者取消公民的权利或者法律地位时,应当给予补偿,“存续保护”则转变为“补偿保护”,信赖保护权利因此成为公民的一项基本权利。四是行政行为的效力和行政的自我约束性的要求。行政行为具有存续力,意味着一旦公民因行政行为确定权利,该权利也具有存续的效力,公民有权也应当信任该行政行为和权利的存续。维持行政行为的存续力是信赖保护的关键所在,也是行政机关自我约束性的一个方面。

信赖保护原则的要求,主要体现在四个方面:第一,行政行为一经作出,非有法定事由和经法定程序不得随意撤销、废止或改变,即行政行为具有确定力和公定力。第二,行政机关对行政相对人作出授益行政行为后,事后即使发现有违法情形,只要这种违法情形不是因相对人过错(行贿或提供虚假资料、信息等)造成的,行政机关亦不得撤销或改变,除非不撤销或改变此种违法行政行为会严重损害国家、社会公共利益。第三,行政行为作出后,如事后据以作出该行政行为的法律、法规、规章修改或废止,或者据以作出该行政行为的客观情况发生重大变化,为了公共利益的需要,行政机关可以撤销、废止或改变已经作出的行政行为。但是行政机关在作出撤销、废止或改变已经作出的行政行为的决定前,应进行利益衡量。只有通过利益衡量,认定撤销、废止或改变已经作出的行政行为所获得的利益确实大于行政相对人将因此损失的利益时,才能撤销、废止或改变相应行政行为。第四,行政机关撤销



或改变其违法作出的行政行为，如这种违法情形不是因相对人过错造成的，要对相对人因此受到的损失予以赔偿。行政机关因公共利益的需要撤销、废止或改变其合法作出的行政行为，如这种撤销、废止或改变导致相对人损失，要对相对人的损失予以补偿。

2003年制定的《行政许可法》，是我国首次以立法的形式明确规定信赖利益保护原则。该法第8条规定：“公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律、法规、

规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。”在行政法中确立信赖保护原则的重要的意義在于：（1）丰富社会主义法治国家原则的内容，推动我国行政法律体系的完善；（2）规范公民与政府之间的关系，通过保护相对人的信赖利益，实现公权与私权的理性平衡；（3）带动市场行为的规范化，促进社会秩序的稳定和市场经济的健康发展。

