

阎铁毅 王秀芬 主 编
许瑞雪 胡晓钟 副主编
杜力夫 主 审

新编行政法学

XINBIAN XINGZHENGFA XUE



大连海事大学出版社

杜力夫 主 审

新编行政法学

XINBIAN XINGZHENGFA XUE

阎铁毅 王秀芬 主 编
许瑞雪 胡晓钟 副主编

大连海事大学出版社

© 阎铁毅,王秀芬 2002

图书在版编目(CIP)数据

新编行政法学 / 阎铁毅,王秀芬主编. —大连: 大连海事大学出版社, 2002.8

ISBN 7-5632-1579-4

I. 新… II. 阎… III. 行政法学—中国
IV. D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 056225 号

大连海事大学出版社出版

地址:大连市凌水桥 邮编:116026 电话:4728394 传真:4727996

<http://www.dmupress.com> E-mail: cbs@dmupress.com

大连海事大学印刷厂印装 大连海事大学出版社发行

幅面尺寸:140 mm×203 mm 印张:11.5

字数:289 千字 印数:1~1 500 册

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑:王桂云 版式设计:艺 晓

封面设计:王 艳 责任校对:贾 玫

定价:23.00 元

内 容 摘 要

《新编行政法学》是根据国家教育部高等学校法学学科教学指导委员会的要求,为高校法学专业 14 门核心课程编写的教材之一。该书全面、系统、深入地阐释了行政法与行政诉讼法的基本理论和基本知识。

教材分为 21 章,五个部分。第一部分是行政法导论(第一章),阐释了行政法的基本概念、一般原理、原则及有关行政法、行政法学历史发展等知识,并进行理论上的铺垫工作;第二部分是行政主体(第二章),阐述了行政主体的一般理论及有关行政主体职责、职权、管理手段与相对人权利、义务等具体理论和知识;第三部分是行政行为(第三章、第四章、第五章、第六章、第七章、第八章、第九章、第十章、第十一章),介绍了行政行为的一般理论及有关行政行为的性质、特征、构成要件、合法要件与各种类别行政行为运作程序等具体理论和知识;第四部分是行政诉讼(第十二章、第十三章、第十四章、第十五章、第十六章、第十七章、第十八章、第十九章、第二十章),说明了行政诉讼的一般理论及有关行政诉讼的性质、功能,行政诉讼受案范围、管辖、程序与裁判标准等具体理论和知识;第五部分是国家赔偿法与行政赔偿(第二十一章),首先对国家赔偿法进行了全面、概括的介绍,接着系统、准确地阐述了行政赔偿的归责原则、方式、步骤、程序与标准等具体理论和知识。本书主要以我国行政法治实践和行政法学说为基本研究素材,同时也大量吸收、借鉴我国立法与司法方面的最新成果。

前 言

根据国家教育部高等学校法学学科教学指导委员会的要求,行政法学是高校法学专业 14 门核心课程之一,在法学专业的教学中有着举足轻重的地位。

为了适应我国社会主义现代化建设和实施依法治国方略对法律人才的需要,全面提高法律人才的素质,我们进行了这本教材的编写工作,本着坚持理论联系实际的原则,努力做到观点正确鲜明,体系完整科学,文字简明扼要,既适于教学,又便于自学。

我们希望通过这本教材的编写,能把我国社会主义法学研究的新成果,我国社会主义法治建设,特别是实行社会主义市场经济体制的法治建设经验吸收进来,并对具有中国特色的行政法学体系进行探索。

对于编写工作中存在的缺点和问题,诚希同志们批评指正,以便不断修改,进一步提高质量。

本书由阎铁毅、王秀芬主编;许瑞雪、胡晓钟副主编;杜力夫主审。

本书各章执笔编撰人为:阎铁毅编写第一、二、六、九、十四、十五、十六章;王秀芬编写第三、四、五章;许瑞雪编写第十、十一章;胡晓钟编写第十二、十三章;金万红编写第十八章;苏晓明编写第十七、二十章;梁淑妍编写第七章;韩琨编写第八章;张悦编写第十九章;赵楚编写第二十一章;全书由主编修改定稿。

编 者

2002 年 8 月

目 录

第一章 行政法概述.....	(1)
第一节 行政法的基本概念.....	(1)
第二节 行政法法律部门在我国法律体系中的地位	(10)
第三节 行政法的基本原则	(13)
第四节 行政法的法源	(19)
第五节 行政法的历史发展	(23)
第六节 行政法学	(29)
第七节 行政法律关系	(31)
第二章 行政主体	(34)
第一节 行政主体概念	(34)
第二节 行政机关	(36)
第三节 其他行使行政职权的组织	(43)
第四节 国家公务员	(49)
第五节 行政相对人	(54)
第三章 行政行为概述	(60)
第一节 行政行为的概念和特征	(60)
第二节 行政行为的内容	(62)
第三节 行政行为的分类	(64)
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 行政立法概述	(75)
第三节 行政法规与行政规章的制定	(78)
第四节 行政立法的效力与监督	(81)
第五节 其他抽象行政行为	(85)

第五章 具体行政行为	(89)
第一节 具体行政行为概述	(89)
第二节 具体行政行为的成立、生效与有效	(90)
第三节 行政处理	(93)
第四节 行政处理的形式	(95)
第六章 行政处罚	(102)
第一节 行政处罚概述	(102)
第二节 行政处罚的种类与设定	(106)
第三节 行政处罚的管辖与适用	(113)
第四节 行政处罚的程序	(117)
第七章 行政强制	(121)
第一节 行政强制概述	(121)
第二节 行政强制措施	(125)
第三节 行政强制执行	(127)
第八章 行政许可	(132)
第一节 行政许可概述	(132)
第二节 行政许可的种类及法律效力	(135)
第三节 行政许可的设定范围、设定权及实施	(137)
第四节 行政许可的程序	(139)
第五节 监督检查	(144)
第九章 行政指导与行政合同	(147)
第一节 行政指导	(147)
第二节 行政合同	(151)
第十章 行政程序	(160)
第一节 行政程序概述	(160)
第二节 行政程序的基本原则和主要制度	(162)
第三节 行政程序法	(166)

第十一章	行政复议	(173)
第一节	行政复议概述	(173)
第二节	行政复议的范围	(175)
第三节	行政复议机关、行政复议机构与管辖	(179)
第四节	行政复议参加人	(184)
第五节	行政复议程序与规则	(188)
第十二章	行政诉讼法概述	(195)
第一节	行政诉讼与行政诉讼法	(195)
第二节	行政诉讼法的任务和基本原则	(200)
第十三章	行政诉讼的受案范围和管辖	(209)
第一节	受案范围	(209)
第二节	管辖	(222)
第十四章	行政诉讼参加人	(233)
第一节	概述	(233)
第二节	原告	(238)
第三节	被告	(244)
第四节	共同诉讼人	(253)
第五节	第三人	(255)
第六节	诉讼代理人	(259)
第十五章	行政诉讼程序	(263)
第一节	起诉与受理	(263)
第二节	第一审程序	(267)
第三节	第二审程序	(278)
第四节	审判监督程序	(282)
第五节	对妨害行政诉讼的强制措施	(286)
第十六章	行政诉讼证据	(290)
第一节	行政诉讼证据概述	(290)
第二节	行政诉讼的举证责任	(294)

第三节	行政诉讼证据的收集、保全与审查判断	(298)
第十七章	行政诉讼中的法律适用	(301)
第一节	法律适用	(301)
第二节	法律规范冲突及其选择适用规则	(303)
第十八章	判决、裁定和决定	(305)
第一节	判决	(305)
第二节	裁定	(310)
第三节	决定	(313)
第十九章	行政诉讼与非诉行政案件的执行	(316)
第一节	行政诉讼的执行	(316)
第二节	非诉行政案件的执行	(321)
第二十章	涉外行政诉讼	(329)
第一节	涉外行政诉讼概述	(329)
第二节	涉外行政诉讼的法律适用	(330)
第三节	涉外行政诉讼的律师代理	(331)
第二十一章	国家赔偿法与行政赔偿	(332)
第一节	国家赔偿法概述	(332)
第二节	行政赔偿	(340)
第三节	行政赔偿诉讼	(350)
参考文献		(360)

第一章 行政法概述

第一节 行政法的基本概念

一、行政

行政法是一个独立的法律部门,是我国法律体系的重要组成部分。像其他法律部门一样,行政法是人们根据它所调整的特定社会关系,对具有共同性质和特征的法律规范进行科学划分的结果。

行政法是调整国家行政管理活动中各种社会关系的法律规范的总和。它包括规定行政管理体制的规范,确定行政管理基本原则的规范,规定行政机关活动的方式、方法、程序的规范,规定国家公务员的规范等。行政法包括一般行政法和特别行政法,涉及范围很广,如治安、民政、工商、文化、教育、卫生、税务、财政、交通、环境等各方面的行政管理法规。

行政法,简言之是关于行政的法律。因此,欲认知行政法,必须首先知道什么是行政。

行政,从不同角度理解有不同含义。

行政一词按照通常的意义理解,是指一定的社会组织基于特定的目的对一定范围内的事务进行组织、管理的活动,一句话,行政就是执行事务。这是一般意义上的行政,为一般行政。按照这种解释,行政存在于所有社会组织之中。企业、事业单位,群众团体、国家机关,都有其组织与管理活动,当然也就都存在着行政。

但是,行政法上的行政有其特定的含义。行政法上所说的行

政并不泛指一般行政,而是指公共行政,即国家行政机关对公共事务的组织与管理。

公共行政不同于一般行政。公共行政是一种国家职能活动,马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中曾精辟地指出“行政是国家的组织活动。”公共行政的目的在于实现公共利益,其所追求的目的是谋求公共利益,维护公共秩序,增进公共福利,而一般行政则是为了自身的利益;公共行政的范围与对象是社会公共事务,而一般行政则是自身事务。由于公共行政以公共利益为目的,所以国家行政机关在其活动中享有许多特权,可以采用许多一般的组织管理活动所不具有的手段。如可以命令企业履行一定的义务,对于违反命令者可以给予处罚等制裁,而一般行政则对外不具有这些手段。正是由于它们在性质、目的、对象、手段等方面存在着极大的差异,因而具有不同的法律意义,应当分别适用不同的法律。

行政法上的行政还与宪政有关。

宪政意味着国家机关在职能分工的基础上依法行使职权。国家机关的职能分工使国家机关之间有了分别,公共行政作为一种由行政机关这个特定的主体从事的活动从国家活动中分离出来。行政法上的这种职能分工后的公共行政具有从属性质。

二、行政权

(一)行政权的概念

行政权也称做行政权力,是指国家行政机关执行法律规范,实行政管理活动的权力,是国家权力的一个重要组成部分。国家行政机关对国家和公共事务实施管理活动的过程就是运用行政权的过程。在现代社会,行政权的内容极其广泛,包括行政立法、行政执法、行政司法等。行政权,同其他国家权力相比较,具有主动性、广泛性、自由裁量性的特点,同个人、社会其他组织的权利相比较,还具有强制性、单方性、优越性的特点。

行政权的作用具有双重性。

一方面,行政权在维护社会秩序,增进公共利益,保护公民、法人或其他组织的合法权益方面,具有积极能动的作用,社会离开行政权的积极作用,就会出现无序、混乱,甚至会在相互对抗中同归于尽。个人和组织应自律,但单有自律,没有公共强制力,还是不足以维护公共秩序和增进公共利益。我国正处在转轨时期,为了维护社会稳定,推进社会改革和发展,充分发挥行政权的积极作用,是非常必要的。

另一方面由于执掌权力者主客观情况的复杂性,加上行政权又是一种支配力量,是一种可以不顾及相对方是否情愿,强制相对方服从的力量,如果不根据一定原则,通过一定的制度和程序来加以制约,它就可能发生消极的甚至破坏性的作用。权力不受制约和控制势必会发生腐败,这是历史和现实一再证明的一条真理。行政违法,侵犯公民的利益,要受到法律的追究,这是法治社会的一项基本要求。

(二)行政权和其他概念的关系

1.行政权和政权的区别。行政权不同于政权,政权是指一个国家的统治权,统治权独立而完整就意味着国家主权。行政权是国家政权的组成部分。

2.行政权和行政职权的区别。行政权不同于行政职权,行政权是一个包容量大、抽象性强、内容广泛复杂的概念,如“行政权”无法笼统授予某个行政主体去实施。而行政职权则是行政权的具体化,每一个具体的行政主体根据其性质、任务、职能而被分配到行政权,就是行政职权。

3.行政权和公民权利的区别、联系。公民权利(这里泛指公民、法人或其他组织的权利),是指国家通过宪法、法律确认的公民的自主地位、利益、自由和权能。公民权利可分实体权利和程序权利,其内容十分广泛,包括政治权利、宗教信仰自由、人身自由、社

会经济权利、文化教育权利以及控告权、诉讼权等。

公民权利的行使,不是无条件的,要受到法律的制约,不得损害公共利益和他人的利益。权利与义务是统一的、不可分割的。

行政权力,源于公民权利,是公民权利的一种特殊的转化形式。公民通过选举,产生自己的权力机关,权力机关再根据权力分立的原则,将行政权力从统一的国家权力中分解出来,并组成政府统一行使该行政权力。

三、行政关系的概念

行政法的调整对象是行政关系。行政机关行使行政权力过程中发生的社会关系,称为行政关系。我国行政机关的职权范围广泛、内容复杂,由此形成的行政关系的种类和性质不尽相同,需要由行政法和其他法律部门共同加以调整。行政法调整的行政关系主要包括:

(1)为了规定和实现相对一方的权利义务,行政机关同公民、法人或其他组织发生的行政管理关系。

(2)为了系统有效地行使管理职权,行政机关之间发生的行政职权关系和行政机关同其工作人员发生的行政职务关系。

(3)为了防止和纠正行政机关违法、不当活动,其他国家机关、社会组织和个人同行政机关发生的监督行政关系。

行政机关行使行政权力过程中发生的行政关系并不是都由行政法来调整的,换句话说,并不是所有的行政关系都是行政法的调整对象。从现行法律、法规考察,行政法实际调整的行政关系是特定的,它只是一定范围的行政关系,而不可能是全部行政关系;某些行政关系,特别是某些内部行政关系,往往留给行政机关内部的制度、纪律、职业道德或政策去调整。

四、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。概括来说,行政法是

调整国家行政管理活动中各种社会关系的法律规范的总和,简言之,是调整行政关系的法律规范的总称。对于这一概念,可做如下理解。

1. 行政法的目的在于实现依法行政,确认或建立符合人民利益和意志的行政法律秩序。行政法产生或存在的目的是为了建立行政上的秩序状态。其他社会活动需要秩序,国家行政活动同样如此,而且更需要形成一定的秩序。依法行政是行政法的根本原则,是贯穿所有行政法规范的核心,是行政法的精神。

2. 行政法是规范承担行政权力的组织、行政权力的内容,以及对权力行使的后果进行补救的法律。这是就行政的内容而言,它主要由三个部分组成。

首先,行政权力必然有其承担者,行政法规范行政权,当然首先应对作为行政权力承担者的行政组织加以规范。诸如行政机关在法律上处于何种地位,哪些行政机关在法律上具有主体地位,具备何种资格或条件才能成为行政主体等。这些问题构成行政法问题,成为行政法必须加以规范的重要内容,因为,要使行政权力依法行使,不明确掌握权力的行政组织的职责权限、行政机关的法律地位、相互之间的关系,是根本不可能的。

其次,行政权力的行使表现为行政行为。行政行为可以改变公民、法人或其他组织的地位,它可以赋予或剥夺公民、法人或其他组织的权利,也可以设定或免除公民、法人或其他组织的义务,会对公民、法人或其他组织的权益产生多方面的影响。因此,行政行为在客观上需要遵循一定的规则和程序。诸如行政机关应当享有哪些权力,依据这些权力可以采取何种行为,采取这些行为方式应当遵循何种程序等等,都需要在法律上予以明确,这些行为规则也就构成行政法的主要内容。

最后,既然行政权力的运用会影响甚至损害相对人的权益,那么,作为规范行政权力的行政法就必须考虑权力行使所产生的后

果,有权力必有救济,有权力也必有制约。一旦行政活动侵犯或损害相对人的合法权益,就应当在法律上为相对人提供救济的途径,使相对人能够通过法定的救济途径来维护自己的合法权益,使受到侵犯的权利得到恢复,受到损害的利益得到赔偿。这样才能将行政权力与法律责任联系起来,使行政权力处于可控的责任状态,使公民、法人或其他组织的权益处于有保障的状态。

上述规定行政权力的组织、行政权力的活动以及对权力行使后果进行补救三个方面的规范构成了行政法的主要内容。

3. 行政法要求对行政权力予以控制。国家行政权力并不必然与行政法产生联系。行政权力的法律意义在于,它的运用即意味着对公民、法人或其他组织的合法权益构成影响,这种影响中必然包含着某种损害。为了避免或消除这种损害,需要行政法对行政权力加以约束和控制。因此,行政法的产生是因为公共行政的权力性质,这就决定了行政法必然要对行政权力进行控制。

行政法始终以行政权为其规范对象。哪里有行政权的存在,哪里也就需要有行政法。行政法在对行政权力加以规范时,可能会出于对各种因素的考虑,但就规范规定的形式上看,它必定会以行政权力为对象和内容。

五、行政法的分类

行政法的内容十分广泛,为研究和实施行政法方便起见,有必要对行政法加以分类。由于所持的标准不同,对行政法可进行不同的分类。

(一)以行政法的作用为标准进行分类

行政法规范可分为下述三大类:第一类是有关行政组织的规范,这类规范基本上可分为两部分,一部分是有关行政机关的设置、编制、职权、职责、活动程序和方法的规范,其中职权、职责规范是行政组织规范的核心;另一部分是有关国家行政机关与其公务员双方在录用、培训、考核、奖惩、晋升、调动中的权利(职权)、义务

(职责)关系的规范。第二类是行政行为规范,其中最主要的是行政机关与个人、组织双方权利的行政行为规范,其中最主要的是行政机关与个人、组织双方权利(职权)、义务(职责)关系的规范。这类规范数量最多、涉及面最广、情况最复杂。第三类是对行政进行监督的规范,即监督主体对行政进行监督的规范,其中包括关于行政诉讼的原则、形式、程序的规范。这一类规范,其数量虽不是最多,但至关重要,被认为是行政法学的重点之一。上述三类规范的划分是相对的,有些规范是交叉的。这点我们应予以注意。

(二)以行政法调整对象的范围为标准进行分类

行政法可分为一般行政法与特别行政法。

一般行政法是对一般的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范总称,如行政法基本原则、行政组织法、公务员法、行政程序法等。一般行政法调整的行政关系和监督行政关系范围广、覆盖面大,具有更多的共性,尤其是行政法基本原则,是行政法的基础,其所涉及的规范具有最高的概括性和最大的普遍性。我国一般行政法方面的规范性文件较少,主要有《行政复议法》、《行政处罚法》、《行政监察法》、《国家公务员暂行条例》等。

特别行政法是对特别的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范的总称,如经济行政法、军事行政法、教育行政法、公安行政法、民政行政法、卫生行政法等等。在行政法学上,人们通常在行政法总论中研究一般行政法,而在行政法分论中研究特别行政法。特别行政法方面有《食品卫生法》、《药品管理法》、《治安管理处罚条例》、《邮政法》、《海关法》、《集会游行示威法》、《铁路法》等。

(三)以行政法规范的性质为标准进行分类

行政法可分为实体行政法与程序行政法,如图1所示。实体行政法是规范涉及当事人的地位、资格、权能等实体内容的行政法规范的总称。程序行政法是实施实体法的程序性行政法规范的总称,如行政诉讼法、行政程序法等。在行政法上,实体性规范和程

序性规范经常是交织在一起的,尽管如此,区别实体行政法与程序行政法还是有一定的理论价值的。况且随着行政法学的发展,有许多程序性的行政法规范已经可以独立出来了,如行政程序法、行政诉讼法,这也就说明了这一区分有其实用价值。

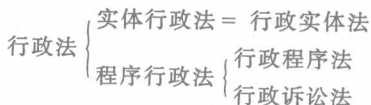


图 1

六、行政法的特点

行政法与其他部门法相比,无论在形式上还是在内容上都具有自己的特点。

(一)行政法在形式上的特点

1. 行政法没有统一、完整的法典。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,而且行政关系变动较快,因此,制定一部包罗万象、完整统一的行政法典是十分困难的。虽然不断有人建议制定行政法典,有的国家也进行过尝试,如捷克斯洛伐克早在 1925 年就颁布过《一般行政法》,德国的威顿比克邦在 1936 年通过了《行政法典总则草案》等,但都没有成功。美国 1946 年制定的《联邦行政程序法》,日本 1948 年制定的《国家行政组织法》,我国颁布的《行政诉讼法》等,都只是关于行政法部分问题的规定,都不是统一完整的行政法典。

2. 行政法律规范赖以存在的法律形式和法律文件以及行政法规范的数量都特别多,居各部门法之首。这是因为,在立法体制上,行政立法是多级立法,有权的权力机关可以立法,有权的行政机关也可以立法,层次不同,名目繁多,种类不一,其效力级别亦有区别,不像民法、刑法等,在通常情况下只能由最高权力机关加以制定,法律形式单一,法律文件数量有限。多级行政立法体制归根到底是由行政法内容的广泛性、技术性和规范的易变性决定的。