

普通高等学校公法系列教材

总主编◎张永华

行政法学

主编 张永华
副主编 冯中锋
左卫霞

 广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

普通高等学校公法系列教材 ◎总主编 张永华

行政法学

主 编 张永华

副主编 冯中锋 左卫霞

广东高等教育出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法学/张永华主编. —广州: 广东高等教育出版社, 2008. 9

(普通高等学校公法系列教材/总主编张永华)

ISBN 978 - 7 - 5361 - 3691 - 5

I. 行… II. 张… III. 行政法学 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. D922. 101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 121433 号

广东高等教育出版社出版发行

地址: 广州市天河区林和西横路

邮政编码: 510500 电话: (020) 87557232

广州市怡升印刷有限公司印刷

开本: 787 毫米 × 960 毫米 1/16

印张: 11.5 字数: 210 千字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

印数: 0001—2 000 册

定价: 21.00 元

(版权所有, 翻印必究)

编写说明

提高法学本科教学质量的基础工作是要编写出既有学术性、又有针对性且适合我国国情的高质量教材。然而，在目前的教学型或教学研究型院校的法学本科专业里却缺乏这样的教材。基于此，在广东高等教育出版社的支持下，广东五所高校的法学本科专业教师，联合组织编写公法系列教材。这套《普通高等学校公法系列教材》第一批共有三册，即《宪法学》、《行政法学》、《行政诉讼法学》。参加编写教材的有15位教师，分别是：广东外语外贸大学的张永华、朱最新、叶昌富、李研、常廷彬、杨帆；华南农业大学的左卫霞、孙梦；广州大学的李秋高；广东海洋大学的许浩、周立波、张科；湛江师范学院的冯中锋、王栋；肇庆学院的李贤庚。

《普通高等学校公法系列教材》总主编由张永华担任，负责组织制定各分册大纲和编写工作。

各分册实行主编负责制，其中《宪法学》主编为叶昌富，《行政法学》主编张永华，《行政诉讼法学》主编为朱最新。

本册为《行政法学》，编写人员的具体分工如下：

主编：张永华

副主编：冯中锋、左卫霞

张永华：第一章、第四章

朱最新：第二章

左卫霞：第三章、第五章

冯中锋：第六章

孙梦：第七章、第八章

周立波：第九章

本书最后由主编张永华统改、定稿。

编写适合教学型或教学研究型院校法律本科教学用的教材还是一次尝试，难免存在疏漏，期望在教材使用过程中逐步予以完善，使之更好地为教师和学生服务。

这套教材得到了广东高等教育出版社的大力支持，责任编辑邓蔚菲为本书顺利出版付出了辛勤劳动，在此一并表示衷心的感谢。

张永华
2008年8月1日

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
一、行政	(1)
二、行政法	(3)
三、行政法学	(5)
第二节 行政法的渊源与分类	(5)
一、行政法的渊源	(5)
二、行政法的类型	(7)
第三节 行政法的地位和作用	(8)
一、行政法的地位	(8)
二、行政法的作用	(9)
第四节 行政法关系	(11)
一、行政法关系的含义	(11)
二、行政法律关系	(12)
三、监督行政法律关系	(16)
四、行政法律关系与监督行政法律关系的联系与区别	(18)
第二章 行政法的基本原则	(19)
第一节 行政法基本原则概述	(19)
一、行政法基本原则的概念与特征	(19)
二、行政法基本原则的功能	(20)
三、行政法基本原则的形成与确定	(21)
第二节 行政合法性原则	(22)
一、行政合法性原则概述	(22)
二、职权法定原则	(22)
三、法律优先原则	(23)
四、法律保留原则	(24)

五、行政应急原则	(25)
第三节 行政合理性原则	(26)
一、行政合理性原则概述	(26)
二、平等对待原则	(26)
三、比例原则	(27)
四、信赖保护原则	(28)
第四节 行政程序正当原则	(29)
一、行政程序正当原则概述	(29)
二、行政公正原则	(29)
三、行政公开原则	(30)
四、行政参与原则	(31)
第三章 行政主体	(34)
第一节 行政主体概述	(34)
一、行政主体的含义与特征	(34)
二、行政主体的构成要件	(34)
三、行政主体与相关概念辨析	(35)
四、行政主体的分类	(36)
五、行政主体之间的关系	(36)
第二节 行政机关	(37)
一、行政机关的概念	(37)
二、行政机关的性质与特征	(37)
三、行政机关的分类	(38)
四、我国的行政机关体系	(39)
第三节 公务员	(39)
一、公务员的概念	(39)
二、公务员的分类	(40)
三、公务员法律关系	(41)
四、公务员的义务与权利	(44)
五、公务员公务行为的识别	(46)
六、公务员的责任与救济	(46)
第四节 其他行政主体	(48)

一、其他行政主体的概念与类型	(48)
二、被授权组织	(48)
三、行政机关委托的组织	(50)
四、被授权组织与被委托组织的关系	(51)
第四章 行政行为概述	(53)
第一节 行政行为的概念与特征	(53)
一、行政行为的概念	(53)
二、行政行为的特征	(53)
第二节 行政行为的分类	(55)
一、抽象行政行为和具体行政行为	(55)
二、羁束行政行为和裁量行政行为	(55)
三、依职权行政行为和依申请行政行为	(56)
四、附款行政行为和无附款行政行为	(56)
五、授益行政行为和不利行政行为	(56)
六、要式行政行为和不要式行政行为	(56)
七、作为行政行为和不作为行政行为	(57)
八、行政行为的其他分类	(57)
第三节 行政行为的成立、生效与效力	(57)
一、行政行为的成立要件	(57)
二、行政行为的生效	(58)
三、行政行为的效力	(59)
第四节 行政行为的无效、撤销、变更、废止与消灭	(60)
一、行政行为的无效	(60)
二、行政行为的撤销	(60)
三、行政行为的变更	(61)
四、行政行为的废止	(61)
五、行政行为的消灭	(61)
第五章 抽象行政行为	(62)
第一节 抽象行政行为概述	(62)
一、抽象行政行为的概念与特征	(62)
二、抽象行政行为的分类	(63)

三、抽象行政行为的合法要件	(64)
第二节 行政立法	(65)
一、行政立法的概念与性质	(65)
二、行政立法的分类	(65)
三、行政立法的原则	(66)
四、行政立法主体及其权限	(67)
五、行政立法的程序	(68)
六、行政立法监督	(71)
第三节 制定其他行政规范性文件行为	(72)
一、制定其他行政规范性文件行为的概念	(72)
二、其他行政规范性文件的类型	(73)
三、其他行政规范性文件的法律效力	(74)
第六章 具体行政行为	(76)
第一节 具体行政行为概述	(76)
一、具体行政行为的特征	(76)
二、具体行政行为的内容	(76)
三、具体行政行为的合法要件	(77)
四、依申请的行政行为与依职权的行政行为	(78)
第二节 行政许可	(79)
一、行政许可的含义	(79)
二、行政许可的种类	(80)
三、行政许可的基本原则	(81)
四、行政许可的设定	(83)
五、行政许可的实施制度	(84)
六、行政许可的监督检查制度	(86)
第三节 行政给付	(86)
一、行政给付的概念与特征	(86)
二、行政给付的内容与形式	(87)
第四节 行政确认	(88)
一、行政确认的含义与特征	(88)
二、行政确认的形式与内容	(88)

三、行政确认与行政许可的关系	(89)
第五节 行政奖励	(90)
一、行政奖励的含义与特征	(90)
二、行政奖励的性质与构成要件	(90)
三、行政奖励的内容与形式	(91)
第六节 行政征收	(91)
一、行政征收的概念与特征	(91)
二、行政征收法律关系主体	(92)
三、行政征收的种类	(92)
四、行政征收的原则	(93)
五、行政征收的程序	(94)
第七节 行政处罚	(94)
一、行政处罚的概念与特征	(94)
二、行政处罚的基本原则	(95)
三、行政处罚的种类与设定	(96)
四、行政处罚的实施主体	(98)
五、行政处罚程序	(99)
第八节 行政强制	(101)
一、行政强制的含义与类型	(101)
二、行政强制的原则	(102)
三、行政强制措施	(102)
四、行政强制执行	(104)
第九节 行政指导	(107)
一、行政指导的概念、方式与类型	(107)
二、行政指导的特征	(108)
三、行政指导的实施	(108)
第十节 行政合同	(109)
一、行政合同的概念与特征	(109)
二、行政合同的种类与作用	(110)
三、行政合同的缔结、变更与解除	(111)
第十一节 行政调解	(115)

一、行政调解的含义与特征·····	(115)
二、行政调解的种类·····	(115)
三、行政调解的程序·····	(116)
四、行政调解的法律效力·····	(116)
第十二节 行政裁决·····	(117)
一、行政裁决的含义与特征·····	(117)
二、行政裁决的种类·····	(117)
第十三节 行政应急·····	(118)
一、行政应急的概念、特征与类型·····	(118)
二、行政应急的基本原则·····	(119)
三、行政应急的条件与行政应急措施·····	(120)
第七章 行政程序·····	(122)
第一节 行政程序概述·····	(122)
一、行政程序的概念与特征·····	(122)
二、行政程序的作用·····	(123)
三、行政程序的分类·····	(124)
第二节 行政程序原则·····	(125)
一、行政程序基本原则概述·····	(125)
二、程序法定原则·····	(126)
三、公开原则·····	(126)
四、公正原则·····	(127)
五、公平原则·····	(127)
六、参与原则·····	(127)
七、效率原则·····	(128)
第三节 行政程序基本制度·····	(129)
一、行政程序基本制度概述·····	(129)
二、行政程序基本制度类型·····	(129)
第八章 行政救济·····	(134)
第一节 行政救济概述·····	(134)
一、行政救济的含义与特征·····	(134)
二、行政救济的功能·····	(135)

第二节 行政救济体制	(136)
一、行政复议	(136)
二、行政申诉	(136)
三、信访	(137)
四、行政诉讼	(138)
五、行政赔偿	(138)
第三节 行政复议	(139)
一、行政复议的概念与特征	(139)
二、行政复议的基本原则	(140)
三、行政复议范围	(141)
四、行政复议的管辖	(143)
五、行政复议参加人	(144)
六、行政复议程序	(147)
七、行政复议决定	(151)
八、行政复议决定的履行与执行	(153)
第九章 行政责任	(154)
第一节 行政违法	(154)
一、行政违法的含义与特征	(154)
二、行政违法的构成要件	(155)
三、行政违法的类型与法律效果	(155)
四、行政不当	(156)
第二节 行政责任	(157)
一、行政责任的概念与特征	(157)
二、行政责任的构成要件	(159)
三、行政责任的追究	(161)
四、行政责任的承担方式	(163)
五、行政责任的转继、免除与消灭	(164)
主要参考文献	(166)

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念

一、行政

行政法，字面的意思是关于行政的法。要了解行政法是什么，就必须了解行政。

（一）行政的含义

行政是社会的执行和管理职能。行政分为一般行政和公共行政。

一般行政是一定的社会组织基于特定目的对一定范围内的事务执行和管理的活动，如企业、组织、团体对内部事务的执行和管理活动。公共行政是指拥有国家行政职权的组织对国家事务和社会事务的执行和管理的活动，如国家行政机关和非国家的公共组织对国家事务和社会事务进行的管理活动。

公共行政有别于一般行政。公共行政是一种国家职能活动，其目的是实现公共利益、维护公共秩序、增进公共福利；一般行政是为了特定组织的自身利益。公共行政的范围与对象是社会公共事务，一般行政则是特定组织的自身事务。公共行政以公共利益为目的，法律赋予行政主体在行政活动中享有特殊的权力；一般行政以自身利益为目的，一般行政的主体不享有特殊权力。行政法上的行政是公共行政，而不是一般行政。

（二）行政权与公民权利

1. 行政权。行政权是由国家宪法、法律赋予或认可的、国家行政机关和其他公共行政组织执行法律规范，对国家和公共事务实施行政管理活动的权力，是国家政权和社会治理权的组成部分。首先，行政权来源于宪法和法律，没有宪法、法律的确认或设定，行政权就失去了存在和行使的基础。其次，行政权由国家行政机关和其他公共行政组织行使，立法机关、司法机关以及其他国家机关行使的权力分别为立法权、司法权等。再次，行政权是国家政权和社会治理权的重要部分。行政权是国家治理和服务社会的公权力的一种，公权力是人类共同体为生产、分配和提供“公共物品”而对共同体成员进行组织、指挥、管理，对共同体事务进行决策、立法、执行和司法的权

力。公权力包括国家公权力、社会公权力和国际公权力。^①行政权还包括社会组织对社会公共事务的治理权，治理权来自于法律的直接赋予或行政机关的委托，或源于得到国家法律的承认的社会组织的自治章程。^②

行政权相对于其他国家权力，具有裁量性、主动性和广泛性的特点；相对于社会组织和公民个人，则具有强制性、单方性和优益性的特点。此外行政权还有双重性的特点：一方面行政权具有维护社会秩序，增进公共利益，保障公民、法人或其他组织的合法权益积极能动的作用；另一方面行政权具有易于被违法行使或被滥用，侵犯公民、法人或其他组织的合法权益，损害公共利益，破坏社会秩序的消极作用。因此，对行政权的行使必须加强监督和制约。

2. 公民权利。公民权利，是指国家通过宪法、法律确认的，由相应的义务所保证的公民的资格、利益、自由和权能。公民权利的内容十分广泛，包括政治权利和自由、宗教信仰自由、人身权利和自由、文化教育权利、社会经济权利等。广泛确认公民权利、充分保障公民权利的行使是社会文明和进步的表现。但是，公民权利不是无限的、绝对的，权利的行使要受到法律的制约，不得损害公共利益和他人的利益；违法行使权利，滥用权利，侵犯公共利益和他人利益，要受到法律的追究。

3. 行政权与公民权利的关系。一切国家权力都直接或间接来源于公民权利，权力是权利的一种特殊形式。行政权力也源于公民权利，是公民权利的一种特殊的转化形式。行政权与公民权利的关系是相互依存、相互对立的。在行政主体与相对方的关系中，每一方既是权利主体又是义务主体，双方的权利义务在总体上是平衡的；一方权利（权力）的实现，要求另一方履行相应的义务；一方重权利（权力）、轻义务，另一方重义务、轻权利，就会破坏个体利益与公共利益之间的平衡。

（三）行政的特征

1. 行政具有国家意志性。行政是国家行政机关和其他公共行政组织以国家的名义，体现和实现国家意志的，对国家事务和社会事务进行的决策、组织、管理和调控等活动。

2. 行政具有执行性。行政的本质是把国家立法机关依照人民的意志制定的法律、法规付诸实施，予以执行的活动。我国宪法规定，从中央到地方的各级国家行政机关都是国家权力机关的执行机关，由权力机关产生，受权

^① 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》（第三版），4页，北京，北京大学出版社、高等教育出版社，2008。

^② 罗豪才主编：《行政法学》，4页，北京，北京大学出版社，2005。

力机关监督,执行国家法律、法规和权力机关的决议与命令。

3. 行政具有法律性。一切行政必须依法进行,违法行政必须受到相应的追究,承担相应的法律责任。行政行为应当合法进行的属性就是行政的法律性。

4. 行政具有国家强制性。行政是体现和实现国家意志的活动,必然要以军队、警察、监狱和法庭等国家强制力为后盾。国家行政机关和其他公共行政组织依法实施的行政活动,公民、法人和其他组织有服从、接受和协助的义务。虽然随着社会的发展和社会文明程度的提高,行政的强制性会逐渐减弱,但只要国家依然存在,强制性就始终与行政相伴随。

(四) 行政类型

行政活动按照一定的标准可以划分为不同的类型。

1. 以行政活动的领域为标准,可以将行政划分为组织行政、人事行政、司法行政、民政行政、公安行政、科技行政、教育行政、军事行政、经济行政、外事行政等类型。

2. 以行政活动的地域范围为标准,可以将行政划分为中央行政和地方行政、城市行政和农村行政、内部行政和外部行政。

3. 以行政活动有无涉外因素为标准,可以将行政划分为国内行政和涉外行政。

二、行政法

(一) 行政法的含义

行政法是调整行使行政权而形成的行政关系的法律规范的总称,是一个独立的法律部门。

这一定义有以下三层含义:

第一,行政法的调整对象是行使国家行政职权形成的行政关系,包括行政管理关系、行政法制监督关系、行政救济关系、内部行政关系。其中,行政管理关系是整个行政关系的基础关系,行政法制监督关系、行政救济关系是派生的关系,内部行政关系则是从属关系。

第二,行政法是各种行政法律规范的总称。行政法调整和规范行使国家行政职权而引起的广泛的行政关系,法律规范复杂,既有规定行政主体和行政相对人的性质、地位的规范,也有规定行政主体和行政相对人活动及程序的规范,还有规定行政责任制度、行政法制监督和行政救济的规范,因而,是各种行政法律规范的总称。

第三,行政法是一个独立的法律部门。法律部门是由调整对象的特殊性决定的。行使国家行政职权形成的行政关系作为行政法所调整的特殊的社会

关系,使其区别于刑法、民法等其他法律部门的调整对象,成为我国法律体系中一个独立的法律部门。

(二) 行政法的内容

行政法包括三个方面的基本内容:(1)行政组织法是由调整行政权力的组织构成的法律规范所构成的,其目的是规范内部行政关系,规范行政权力的组织。(2)行政行为法是规范行政主体行使行政权力的活动,调整行政管理关系的法律规范。行政行为的规则构成行政法的主要内容。(3)行政法制监督、行政救济和行政责任法是对行政主体行使行政权力所产生的后果的监督,是行政法重要的组成部分。

(三) 行政法的特征

行政法与其他普通部门法在内容上和形式上存在显著的区别。

1. 行政法的内容特征。(1)行政法内容广泛,涉及国防、外交、公安、民政、工商、税务、司法行政、社会福利、环境保护、医疗卫生、教育科技、文化新闻出版、国民经济建设等现代国家的所有管理领域,是其他普通部门法无法相比的。(2)行政法具有很强的命令、服从性。行政法以行政管理关系为主要调整对象,规定行政主体的优益地位,赋予行政主体为维护社会秩序,保护公共利益所必要的手段和方法,行政主体依法具有单方面设定、变更和消灭行政法律关系的权力,对依法所设定的行政相对人的义务,行政主体有权依法强制相对人履行,行政相对人不得公然对抗。(3)行政法律规范的内容易于变动。行政法调整的社会关系,是最富于活动性、最易于变动的社会关系。行政活动要顺应客观形势的变化而变化,行政法调整的社会关系也必然要随之变化。

2. 行政法的形式特征。(1)行政法没有统一完整的法典。行政法调整的社会关系极为复杂、广泛且易于变动,只能以不同的规范性法律文件规定不同的行政法规范,调整不同性质和特点的行政关系,使行政法律规范寓于形式多样、名称各异的法律文件之中,难以将全部行政法律规范制定成统一的普遍适用于全部或绝大部分行政领域的统一完整的行政法法典。(2)行政法实体性规范与程序性规范相互交织共存于同一法律文件之中。刑事法律和民事法律的程序法规范与实体法规范分别规定在不同的法律文件中,各自为独立的法律部门。行政法由于行政程序复杂多样,贯穿于行政职权的设定、行使、监督和救济等过程的各个环节,与实体行政权的运行密切联系,一般行政程序规范不是集中在自成体系的行政程序法文件中,而是散见于以行政实体法规范为主的法律文件中。即使在已经制定了行政程序法典的美国、德国、奥地利等国家,行政程序法典也只是概括性地规定了行政程序的基本原则和主要制度,一些具体的程序规则,仍然与行政法实体规范相结合,难以

做到实体规范与程序规范完全剥离。

三、行政法学

行政法学是研究行政法现象的一门科学，是法学的分支学科。主要研究行政法的产生、发展及其规律，行政法的价值与功能，行政法的内容与形式，行政法律关系，行政法的理论基础。

由于现代行政法产生的时间较晚，与刑法学、民法学相比，还是一门正在发展中的学科，其历史在西方也不过一百多年。我国在党的十一届三中全会以后才开始研究这门科学，至今不过30年，而30年对一门法学学科来说是极其短暂的。因此，行政法学到目前尚未建立起完善的体系，其理论范畴尚未固定，内容尚未完全成熟，作为学科的行政法学的概念和内容学界未有定论。这无疑证明，行政法学确实是一门年轻的发展中的学科。

尽管行政法学的学科体系没有统一，还有大量的问题需要研究，然而本书的目的不是为了创造一个新的体系，而是旨在向学生介绍行政法学的基本理论、基本方法和基本技能，因此，从体系上仿效行政规范性文件逻辑体系，由调整对象到基本原则，再到行为主体和行为内容、行政救济和法律责任。学生通过学习掌握行政法学的最基本的概念、方法和技能，并能够运用到行政法的实践中。

第二节 行政法的渊源与分类

一、行政法的渊源

行政法的渊源是行政法律规范的表现形式。在不同的国家和同一国家的不同时期，行政法规范的表现形式不尽相同，概括起来行政法的渊源有成文法律文件、法院判例及行政惯例。在我国，受法律传统影响，行政法渊源主要是成文法律文件。

（一）宪法

宪法是我国的根本大法，规定国家制度和社会制度的基本原则和重大问题。宪法中包括行政法律制度的内容，是行政法的渊源。我国宪法调整行政活动的规范主要体现在三个方面：（1）关于行政活动的基本原则的规范；（2）关于中央人民政府和地方各级人民政府的组织和职权的规范；（3）关于公民在行政领域的基本权利和基本义务的规范等。宪法是行政法的基本法律渊源，具有最高法律效力。