

公共管理硕士(MPA)系列规划教材

宪法学与行政法学

主 编 杨思留
副主编 齐建东

Xianfaxue Yu Xingzhengfaxue

中国矿业大学出版社

公共管理硕士(MPA)系列规划教材

宪法学与行政法学

主 编 杨思留
副主编 齐建东

编写组 (按参与编写顺序)

王健羽	周 玥	姚欣华	迟玉洁
杨 磊	蒋欣育	李碧茹	刘璇璇
吕晨璐	邢远景	王倩影	孙珊珊
何雨晴	孙凯璇	张智聪	宋雨蒙

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书从公共管理硕士的专业特色出发,针对我国政府公共管理的需要,侧重从公共管理的角度,系统阐述了宪法学和行政法学的基本概念、基本原则和主要法律制度,体现了近年来国家出台的最新法律、法规和法律解释的内容。其主要内容包括:宪法基本理论、国家的基本制度、公民的基本权利与义务、国家机构、宪法实施、行政法概述、行政法主体、行政行为的概念和效力、行政立法和其他规范性文件、行政许可、行政处罚、行政强制、行政程序、行政复议、行政诉讼、行政赔偿与行政补偿等。

图书在版编目(CIP)数据

宪法学与行政法学 / 杨思留主编. — 徐州:

中国矿业大学出版社, 2017. 8

公共管理硕士(MPA)系列规划教材

ISBN 978-7-5646-3631-9

I. ①宪… II. ①杨… III. ①宪法学—研究生—教材②行政法学—研究生—教材 IV. ①D911
②D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 170913 号

书 名 宪法学与行政法学

主 编 杨思留

责任编辑 史凤萍

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83884895 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

开 本 787×960 1/16 印张 17.25 字数 328 千字

版次印次 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

定 价 35.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

中国矿业大学公共管理硕士(MPA) 系列教材编委会

主 任 段鑫星

副主任 王 超 王义保

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁恒星 王 青 王 超 王 锋

王义保 王成礼 韦长伟 尹保华

刘 蕾 齐建东 许 超 李金齐

杨思留 宋迎法 张长立 张彦华

周云圣 段鑫星 施 炜 曹 明

总 序

公共管理硕士(Master of Public Administration)作为一种专业硕士学位,旨在培养在公共部门尤其是政府机构中从事公共事务管理的领导者、管理者、决策者以及中高级管理人员,契合了中国公共管理日益科学化与现代化的需求,能够满足国家和社会对高层次复合型公共管理人才的需要。在20世纪末,国务院学位委员会于1999年5月第17次会议上正式批准在我国设置公共管理硕士(MPA)专业硕士学位。公共管理硕士(MPA)偏重于应用性与实践性,是国际上通行的专业学位,与工商管理硕士(MBA)、法律硕士(JM)并列为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。

中国矿业大学顺应我国公共管理学科快速发展的潮流,积极推进公共管理专业建设与学科发展。国家安全生产监督管理局于2004年12月致函国务院学位委员会,推荐在中国矿业大学设立公共管理硕士(MPA)专业学位授权点,并达成委托中国矿业大学每年为其培养一批公共管理硕士(MPA)人才的协议。淮海经济区各级地方政府人事管理部门(如徐州市、连云港市、淮安市、商丘市、宿州市、枣庄市、临沂市等)纷纷与中国矿业大学签订委托培养公共管理硕士(MPA)人才的相关协议。2005年2月,国务院学位办批准我校成为公共管理硕士(MPA)专业学位第三批培养单位。中国矿业大学高起点、高标准开展公共管理硕士(MPA)教育,结合公共管理学科特点及学科特色,设立了区域行政管理、土地(矿产)资源管理、教育经济与管理、社会保障、公共安全与危机管理5个专业研究方向,充分体现了中国矿业大学公共管理硕士(MPA)教育的办学特色和方向。12年来,中国矿业大学MPA教育已经得到了全国MPA教指委、国家安监总局、淮海经济区各级政府部门及非政府公共机构的广泛关注和广大学生的热烈欢迎。在2013年全国第三批MPA培养院校教学合格评估工作中,中国矿业大学MPA教育经过自评、专家匿名评审、专家组实地评估,成绩优秀。为了进一步适应培养更高水平公共管理人才的需要,突出中国矿业大学MPA教育的办学特色,中国矿业大学对公共管理学科有关院系进行重新规划,实现学科与教育资源的优化重组,于2016年11月在文学与法政学院基础上,整合高等教育

研究所,成立了“公共管理学院”,打破了院系壁垒,调整完善了专业师资结构,进一步实现教育资源共享,提高了中国矿业大学 MPA 教育的整体实力和教育质量。

为进一步加强中国矿业大学公共管理硕士(MPA)教育的内涵建设和特色发展,2016年6月公共管理学院筹集专项资金,成立公共管理硕士(MPA)系列教材编写委员会,由段鑫星任编委会主任,王超、王义保任副主任,根据MPA教指委的课程大纲要求,结合我校多年来MPA教育的经验,拟定了公共管理硕士(MPA)系列教材编写方案。

这套教材努力在“专”“精”“实”上突显特色。“专”表现为参与教材编写的教师都是从事MPA教学的一线教师,系列教材融入了他们多年专注、专心与专业的教学经验,特别是对于一些概念的阐释,更贴近MPA学员的实际,案例选择从课堂中来,从学员的现实生活中来;“精”表现为每一部教材的篇幅都要求短而精,努力以精练、简约、规范的学术语言表达思想,让学员易学易懂;“实”表现为注重实效与实用,努力做到内容“管用”,针对MPA学员的学习特点,重视理论与案例相结合、理论与实际相结合,用理论观照现实。

根据这一构思,我们计划编写出版《公共管理学》《公共政策分析》《政治学概论》《公共经济学》《宪法学与行政法学》《非营利组织管理》《公共伦理学》《社会科学研究方法》《电子政务》《公文写作》《领导科学与艺术》《制度分析与设计》《社会主义建设理论与实践研究》等一套13本教材。这些教材既有教指委的核心课程教材,也有一些具有特色的方向课教材。期待这套教材能够受到MPA学员的喜欢,能够对探索MPA教学起到积极的作用。

这套教材的推出,离不开全国MPA教指委的指导,离不开中国矿业大学出版社的鼎力支持!

我们期待MPA同行、MPA学员能够对本套教材提出宝贵的意见与建议!我们也会根据大家的批评、建议不断修改、完善,努力为MPA教育贡献一份绵薄之力!

编委会

2017年8月

目 录

总序	1
----	---

上 篇 宪 法 学

第一章 宪法基本理论	3
第一节 宪法的概念	3
第二节 宪法的发展历史	6
第三节 宪法的基本原则	9
第四节 宪法的效力	12
第二章 国家的基本制度	17
第一节 人民民主专政制度	17
第二节 国家的基本经济制度	19
第三节 政体	24
第四节 选举制度	26
第五节 政党制度	33
第六节 国家结构形式	34
第七节 民族区域自治制度	36
第八节 特别行政区制度	38
第九节 基层群众自治制度	42
第十节 国家标志	44
第三章 公民基本权利与义务	46
第一节 公民基本权利与义务概述	46
第二节 公民的基本权利	50
第三节 公民的基本义务	57

第四章 国家机构	59
第一节 国家机构概述	59
第二节 全国人民代表大会及其常务委员会	63
第三节 中华人民共和国主席	69
第四节 国务院	71
第五节 中央军事委员会	75
第六节 地方国家机构	76
第七节 人民法院与人民检察院	82
第五章 宪法实施	92
第一节 宪法实施概述	92
第二节 宪法修改	95
第三节 宪法解释	97
第四节 宪法实施的保障	101

下篇 行政法学

第六章 行政法概述	109
第一节 行政法的概念	109
第二节 行政法的基本原则	118
第三节 行政法的渊源	123
第七章 行政法主体	126
第一节 行政主体	126
第二节 行政相对人	133
第八章 行政行为概述	137
第一节 行政行为的概念	137
第二节 行政行为的效力	141
第九章 行政立法和其他规范性文件	145
第一节 行政立法	145

第二节 其他规范性文件·····	152
第十章 行政行为分论·····	154
第一节 行政许可与行政确认·····	154
第二节 行政处罚·····	165
第三节 行政强制·····	174
第四节 行政征收与行政征用·····	178
第十一章 行政程序·····	182
第一节 行政程序概述·····	182
第二节 行政程序法的基本原则与基本制度·····	186
第十二章 行政救济·····	193
第一节 行政救济概述·····	193
第二节 行政复议·····	198
第十三章 行政诉讼·····	216
第一节 行政诉讼概述·····	216
第二节 行政诉讼受案范围与管辖·····	218
第三节 行政诉讼当事人、证据制度与法律适用·····	225
第四节 行政诉讼程序与判决·····	232
第十四章 行政赔偿与行政补偿·····	245
第一节 行政赔偿·····	245
第二节 行政补偿·····	257
参考文献·····	265
后记·····	266

上 篇

宪 法 学

第一章 宪法基本理论

本章重点

宪法的概念和特征;宪法的分类;宪法的历史发展;宪法的基本原则;宪法的效力。

第一节 宪法的概念

一、宪法的定义

宪法是规范民主施政规则的国家根本法,是有关国家权力及其民主运行规则、国家基本制度以及公民基本权利与义务的法律规范的总称。宪法是现存社会经济结构要求的集中反映,是政治力量对比关系的体现。^①

二、宪法的特征

宪法的特征分为形式特征和实质特征两方面。宪法首先是法,同刑法、民法等法律一样,是法的一个部门,它同其他法律部门一起共同构成特定国家的法律体系。

(一) 宪法的形式特征

宪法与普通法律的区别,就是宪法的形式特征。

(1) 宪法内容的根本性。宪法规定国家的根本制度,是对国家和社会生活的宏观规范的调整。宪法规定内容是有关国家制度和社会制度的基本原则和主要问题,包括国家主权的归属、国家权力机关的设置及界限、公民的权力范围、基本国策等范畴。

(2) 宪法效力的最高性。在一国的法律体系中,宪法具有最高效力。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第5条第2款规定:“一切法律、行政法规的地方法规都不得同宪法相抵触。”在国家的整个法制体系的构建和运行中,宪法是核心和根本,具有最高的法律效力,一切普通法律规范的有效与否及其存废,都应以宪法规范为确定和取舍的依据。宪法是一切国家机关、政治力量、政治组

^① 朱最新、杨桦:《宪法学》,中国人民大学出版社2014版,第5页。

织以及一切社会组织和个人的根本活动准则,任何组织和个人都不具有逾越于宪法之上的特权。

(3) 宪法制定、修改程序的特殊性。宪法的制定和修改程序比一般法律更为复杂和严格,这是由宪法内容的重要性的和宪法所具有的最高法律效力决定的,其基本精神在于维护宪法的尊严和最高地位。在我国,宪法修正案只能由全国人民代表大会常务委员会或者 1/5 以上的全国人民代表大会代表提出。

(二) 宪法的实质特征

宪法的实质特征表现为宪法是公民权利的保障书、民主制度法律化的基本形式、各种政治力量对比关系的集中体现。

(1) 宪法是公民权利的保障书。从宪法的内容来看,国家权力的正确行使和公民权利的有效保障是宪法文本中最为主要的部分,而且从两者之间的关系来看,对国家权力的规制也是为了更好地实现和保障公民的权利。从国家的法律体系来看,宪法是全面规定公民基本权利的法律部门,对于其他一般法律中对公民权利的设计和规定具有重要的指引作用。

(2) 宪法是民主制度法律化的基本形式。宪法作为民主制度法律化的基本形式表现为宪法确立国家的民主施政规则。只有依法对国家权力的分工和运行程序予以规范,才能确保其在民主施政中各司其职,发挥作用。宪法规范国家机关及其权力界限,就是对民主施政的保障,反映了民主政治的内在要求。

(3) 宪法是各种政治力量对比关系的集中体现。宪法确认社会各阶级的政治地位,首先表现在宪法是在社会政治斗争中取得胜利并掌握国家政权的那个阶级的意志和利益的集中表现,是统治阶级以根本法的形式确认本阶级的斗争结果、巩固本阶级已经取得的在政治和经济上的统治地位的法律武器。

三、宪法的分类

(一) 宪法的传统分类

宪法的传统分类是资产阶级宪法学者根据宪法形式上的特征对宪法进行的分类。宪法的形式分类能够拓宽人们关于宪法认识的视角,使人们更加全面地了解各国宪法在形式上的共性和差别,对于宪法的内容有更直观的把握。

依照宪法的形式特征,可以将宪法分为以下类型:

1. 成文宪法和不成文宪法

这种宪法分类所依据的标准是宪法是否具有统一的法典形式。世界上第一部成文宪法典是 1787 年《美国宪法》,现今世界上绝大多数国家的宪法都是成文宪法。不成文宪法是指没有统一的法典形式而由带有宪法性质的各种法律文件、宪法判例和宪法惯例组成的宪法。它具有弹性较大、适应性强的优点,但也具有规范不系统等方面的不足。英国宪法是不成文宪法的代表。

2. 刚性宪法和柔性宪法

这是按照宪法的效力和修改程序是否与普通法律相同和以宪法有无严格的制定和修改机关以及程序为标准进行的分类。刚性宪法是指在效力上高于普通法律、在修改程序上比普通法律更为严格的宪法。现今世界上绝大多数国家的宪法都是刚性宪法,美国宪法和日本宪法都是刚性宪法的代表。柔性宪法,是指制定和修改程序都与普通法律相同的宪法。一般来讲,不成文宪法都是柔性宪法,但是成文宪法也有柔性的,比如中南美洲的哥伦比亚、智利、秘鲁以及大洋洲的新西兰等国家的宪法就是这样。

3. 钦定宪法、协定宪法和民定宪法

这是以制定宪法的机关为标准对宪法进行的分类。钦定宪法是由君主或者以君主的名义制定和颁布的宪法。现今最古老的钦定宪法是1814年的《挪威王国宪法》,1908年中国清政府颁布的《钦定宪法大纲》等也属于钦定宪法。协定宪法是指由君主与国民或者国民的代表机关协商制定的宪法,往往是各阶级妥协的产物。现存最古老的协定宪法是1809年的《瑞典王国宪法》。民定宪法是指由民意机关或者公民公投制定的宪法。当今世界上绝大多数的宪法都属于民定宪法。民定宪法奉行人民民主主权原则,因而至少在形式上强调以民意为依据,以民主政体为价值追求。

(二) 马克思主义的宪法分类

马克思主义的宪法分类是马克思主义宪法学者依据宪法的阶级本质和赖以建立的经济基础的不同,对宪法进行的分类。按照这个标准,宪法被划分为资本主义类型的宪法和社会主义类型的宪法。近代意义的宪法是资产阶级革命取得胜利,有了资产阶级民主事实之后的产物,是资产阶级民主事实的法律化,资产阶级宪法先于社会主义宪法而产生^①。

四、宪法与宪政

(一) 宪政的含义

宪政是指以宪法为依据,以控制权力为手段,以保障人权为目的的政治过程和政治形态。中国宪法学者对宪政的认识趋于统一,一般认为宪政具备以下基本要素:第一,宪政一词源于西方,其基本价值目标是通过限制政府权力以保证公民权利;第二,宪政过程具有普遍性,又有特殊性,并不存在一个统一的宪政模式;第三,宪政与民主、法治以及人权存在内在的逻辑联系。

(二) 宪法与宪政的关系

宪法与宪政有着极为密切的关系。宪法与宪政互为基础和前提,是形式和

^① 周叶中:《宪法》,高等教育出版社、北京大学出版社2005年版,第38页。

内容的关系,两者是辩证统一的。毛泽东在1940年发表的《新民主主义的宪政》一文中指出:“宪政是什么呢?就是民主的政治”^①。在世界宪政发展的历史过程中,先有宪政的实践,后有宪法文本的制定;宪法是国家的根本大法,是法律体系的核心,宪政是宪法规范与宪法实施的政治实践相结合的产物;宪政指导宪法的制定和修改,宪法是宪政理念的表现形式;宪政是宪法的生命,离开宪政的宪法是一纸空文,宪法颁布实施之后,通过修改宪法文本来适应宪政理念的新发展和新情况。所以,宪法是静态意义的法律文本,宪政是动态性质的实践过程。^②

第二节 宪法的发展历史

一、近代宪法的产生

(一) 近代宪法产生的条件

宪法并不是随着法的出现而产生的,宪法是法发展到一定阶段的产物,是社会政治历史条件发展到一定阶段的产物。宪法是近代资本主义经济发展的必然产物。宪法是资产阶级政治发展要求的必然结果。宪法是以资产阶级启蒙思想和民主宪政理论为基础发展起来的。

(二) 英美法三国宪法的产生及其特点

(1) 英国宪法。英国是世界上最早实行宪政的国家。英国宪政制度的确立,是通过逐步限制王权和扩大资产阶级政治权力的途径实现的。英国宪法就是资产阶级在各个不同时期同封建贵族斗争、妥协的产物。英国宪法是由宪法性法律、宪法惯例、宪法判例等构成,形成了没有统一的、完整的宪法典的形式,颇具特色的不成文宪法。英国宪法以人民主权思想为指导,突出议会至上的体制特点。

(2) 美国宪法。美国宪法是世界上第一部成文宪法,是比较典型体现分权与制衡思想的宪法。美国宪法于1787年制定,1789年正式生效,美国宪法由宪法正文和宪法修正案构成。在美国宪法正文中,主要体现了以下几个基本原则:人民主权原则和有限政府原则,权力分立和制约与平衡原则,联邦与州分权原则,对军队的文职控制原则。在上述原则中,权力分立与制衡原则体现得最为具体、科学和富有特点。修正案是美国宪法体系中的重要组成部分。以宪法修正案的方式对宪法进行调整和完善是美国宪政实践中的独创,现在已被许多国家

^① 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第732页。

^② 朱最新、杨桦:《宪法学》,中国人民大学出版社2014版,第24页。

借鉴,包括我国。

(3) 法国宪法。法国宪法是欧洲大陆第一部成文宪法,以保障人权为特点。1789年7月14日在巴黎的革命者攻破象征封建统治的巴士底狱,起义取得了胜利,资产阶级登上历史舞台,国家政权也随之从封建王室转移到资产阶级的制宪会议手中。制宪会议通过了著名的《人权与公民权利宣言》。1791年制定的法国第一部成文宪法,把《人权宣言》列为序言,以彰显人权的价值。

(三) 宪法的发展及其趋势

第一,各国宪法越来越强调对人权的保障,不断扩大公民权利范围。

第二,政府权力的扩大是社会发展的必然。各国宪法一方面确认和授予政府更多的权力,另一方面也更加注重通过设定多种监督机制对政府的权力加以限制,以防止政府权力的滥用。

第三,各国越来越重视建立违宪审查制度来维护宪法的最高权威。各国普遍认为,必须建立完善违宪审查的机构与制度,行使违宪审查的职能,保障宪法的实施。

第四,宪法领域从国内法扩展到国际法。许多国家的宪法出现了同国际法相结合的内容,在人权的国际法保障方面尤为明显。

二、新中国宪法的产生和发展

(一) 新中国宪法的历史沿革

(1) 新中国成立初期的临时宪法——共同纲领。1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议选举了中央人民政府委员会,宣告了中华人民共和国的成立,并通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》,起临时宪法的作用。共同纲领除序言以外,共分7章60条。第一章总纲规定了中华人民共和国的性质、任务以及人民的基本权利和义务,规定了民族政策、外交政策和军事政策的基本原则。第二章规定政权机关的设置及其相互关系。第三章至第七章分别规定了新中国的经济、文化、教育、军事、外交、民族等各项基本国策。共同纲领在新中国成立后的宪法发展史上是一个十分重要的宪法性文件,是新中国成立初期全国各族人民团结奋斗的共同政治基础和大宪章。

(2) 1954年宪法。1954年9月20日,第一届全国人民代表大会第一次全体会议通过了《中华人民共和国宪法》,这是中华人民共和国成立后的第一部宪法。1954年宪法除序言外,分为总纲,公民基本权利和义务以及国旗、国徽、首都共4章106条。1954年宪法所确认的基本原则是人民民主原则和社会主义原则,是本国经验和国际经验的结合,是原则性和灵活性的结合,是一部好的社会主义类型的宪法,它以共同纲领为基础,同时又是共同纲领的发展。

(3) 1975年宪法。1975年1月17日第四届全国人民代表大会第一次会议

通过并颁布实施了1975年宪法,是新中国建立后的第二部宪法。1975年宪法除序言以外,共4章30条。它反映了我国从1956年起已经进入社会主义社会这一事实,确认了经济制度和国家制度方面的社会主义原则,因此在宪法所反映的历史阶段方面比1954年宪法又前进了一步,但在具体内容方面,与1954年宪法相比,不仅没有进步反而是极大的退步,存在着严重的缺点和问题。其主要的缺陷是:第一,在总的指导思想方面力图以根本法的形式使极“左”思潮合法化;第二,在内容上极大破坏了我国的民主宪政,主要表现在关于国家机构和公民基本权利自由方面;第三,随意删减宪法条文,使宪法规范体系残缺不全。

(4) 1978年宪法。1978年3月5日,第五届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》。1978年宪法共4章60节,在结构上和1954年宪法、1975年宪法相同。在内容上,恢复和坚持了1954年宪法一些好的原则和内容,删除了1975年宪法中的一些错误规定,因此具有一定的历史进步意义。但是,由于当时拨乱反正刚刚开始,“两个凡是”思想还禁锢着人们的头脑,因此1978年宪法还未彻底摆脱1975年宪法中极“左”思想的影响,而且在内容上也不完善,仍有许多不符合社会发展现实的规定。

(5) 1982年宪法。1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过了《中华人民共和国宪法》,这就是新中国成立以来第五部宪法,即现行宪法。在结构上,1982年宪法除序言外,分为总纲,公民的基本权利和义务,国家机构以及国旗、国徽、首都,共4章138条。与前三部宪法有所不同,1982年宪法将公民的基本权利和义务一章放在国家机构一章之前,显示了国家对公民基本权利及保障的重视。

(二) 宪法修正案

从1988年起,我国开始采用宪法修正案的方式对宪法个别内容予以修改和完善。迄今为止,我国现行宪法进行过4次修改,形成了31条宪法修正案。

(1) 1988年宪法修正案:主要对私营经济做了规定,删去了不得出租土地的规定。

(2) 1993年宪法修正案:主要将“社会主义初级阶段”和“建设有中国特色社会主义的理论”及“改革开放”写进了宪法;以“家庭联产承包责任制”取代了“人民公社”,以“社会主义市场经济”取代了“计划经济”;规定了“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”。

(3) 1999年宪法修正案:将“邓小平理论”写进宪法序言,与马列主义、毛泽东思想在一起,成为引导我国社会主义现代化建设的旗帜;明确了中华人民共和国依法治国,建设社会主义法治国家;明确了我国将长期处于社会主义初级阶段,确立了我国社会主义初级阶段的基本经济制度的分配制度;修改了我国农村