

行政法总论

新编法学系列教材

行政法总论

张世信 主编

行政法总论

行政法总论

复旦大学出版社

行政法总论

行政法总论

新编法学系列教材

行政法总论

张世信 主编

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法总论/张世信主编. —上海:复旦大学出版社,
2002.3

新编法学系列教材

ISBN 7-309-03117-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 006917 号

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65642892(编辑部)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

经销 新华书店上海发行所

印刷 上海第二教育学院印刷厂

开本 850×1168 1/32

印张 12.875

字数 334 千

版次 2002 年 3 月第一版 2002 年 3 月第一次印刷

印数 1—5 100

定价 20.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

行政法是规范国家行政权运作的法律规范的总和,是我国社会主义法律体系中的重要法律部门。本书以我国国情和现行法律、法规为基础,紧密结合我国行政法制建设的实际,对行政法的一般原理、行政主体和公务员、行政行为及其若干表现形式、行政程序法、行政法律责任、行政法制监督、行政复议和行政诉讼,以及我国行政法治的发展作了比较完整的介绍和阐述。本书既可作为高等院校的法律、行政管理等专业的教材,也适用于党政干部培训和自学者阅读。

前 言

行政法是国家行政机关运用国家行政权,实施国家和社会管理的法律规范的总和,是我国社会主义法律体系中的一个重要法律部门。学习与运用行政法对于把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家,对于实施依法治国基本方略具有极其重要的意义与作用。

行政法作为一个独立的法律部门,自党的十一届三中全会以来,二十多年来得到了稳妥健康的发展。数量众多的有关国家行政管理的法律、法规和规章,在国家和社会生活中发挥着重大的作用,人们对行政法的需求和关注与日俱增,行政法不再是一个被误解和遗忘的法律部门。国家确定到 2010 年要建设成具有中国特色的社会主义法律体系,其中行政法居于重要的地位,行政立法任务极其繁重。例如,在行政组织方面,需要进一步修改和完善《国务院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,在《国家公务员暂行条例》的基础上,尽快制定《中华人民共和国公务员法》、《行政机关编制法》等;在行政行为方面,特定行政机关的行政立法行为已由《中华人民共和国立法法》予以明确规定,有待于今后立法的实践;在具体行政行为领域,目前仅行政处罚这一具体行政行为已由《中华人民共和国行政处罚法》予以规范,而行政许可、行政征收、行政强制、行政确认与裁决、行政监督(检查)等等具体行政行为,以及实施上述具体行政行为的行政程序,仅在

一些法律、法规中有些零散的法律规范,这都需要通过制定单一的法律予以规范;在行政法制监督方面,作为行政机关内部的行政监察和审计监督这两种专门监督,已经由《中华人民共和国行政监察法》和《中华人民共和国审计法》予以规范,而国家权力机关对行政机关的监督仅有宪法的原则规定是不够的,很有必要制订国家权力机关的监督法,其中特别是对行政机关的监督应予完善和强化;在行政救济方面,《中华人民共和国行政复议法》和《中华人民共和国国家赔偿法》(其中规范了行政赔偿)已经实施多年,也有待于进一步的实践和完善。此外,已经实施十多年的《中华人民共和国行政诉讼法》也应当在总结实践经验的基础上作出进一步的修改和完善。随着改革开放的深入发展和社会主义市场经济体制的健全,国家行政管理的方方面面都需要以法律形式予以规范和不断完善,因此我国的行政立法任务繁重而艰巨,且势在必行。

行政法是规范国家行政权运作的法律规范的总和。我国行政法的主要表现形式是法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例和规章(包括国务院部门规章和地方政府规章)。行政法是行政机关及其工作人员坚持依法行政的法律保证。依法行政是实施依法治国基本方略的关键,其基本要求就是行政机关及其工作人员必须依照法定权限和程序履行职责和执行公务,既不失职,又不越权或者滥用权力。依法行政是坚持党在社会主义初级阶段的基本路线、方针、政策和国家法律、法规、规章得以切实贯彻实施的有力保证。依法行政是保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护社会稳定和促进经济发展的重要保障。坚持依法行政,切实做到依法行政,关系到巩固和加强党的执政地位和作用,关系到巩固和强化人民的国家政权,是全心全意为人民服务的根本宗旨的体现。因此,在推进依法治国进程中,行政机关及其工作人员,以及社会的所有成员和组织对于学习和运用行政法,从而维护和监督行政机关依法行政负有义不容辞的责任。

行政法学是以行政法作为研究对象的一门学科,是法学领域中的基础学科。我国的社会主义行政法学自1983年第一部《行政法概要》(全国法学统编教材之一)出版至今,经过近二十年的发展,取得了可喜可贺的成就,体现出了我国社会主义民主和法制建设的重大成果。但是,从总体来说,我国行政法学还处在创建阶段,面临21世纪的新形势,对行政法学的研究任重而道远。对行政法的研究应当以依法治国基本方略为指针,紧密地结合我国国情,立足于我国的行政法治建设(行政立法、行政执法、行政法制监督等诸方面),借鉴国外的有益经验并适用于我国的需要。

本书作为行政法学教材定名为《行政法总论》,一是主要介绍行政法的一般原理和现行一些主要的行政法律、法规,并对此进行探讨;二是行政法学从完整意义上应当包含总论和分论(即分别对经济、国防、外事、公安与国家安全、司法行政、民政、教育、体育、卫生等方面予以介绍)。目前众多版本的《行政法学》实际上都是对总论部分的介绍,本书也属此例,但力图有所突破。

本书是集体劳动的成果,由张世信教授任主编,朱淑娣副教授任副主编。本书撰写者具体分工如下:

张世信、蔡力伟:第一章;

蔡力伟、钱民权:第二、五章;

朱淑娣:第三章;

王 江:第四、十五章;

黄伟明、张 明:第六章;

张 明:第七、八章;

张世信、蒋黎黎:第九章;

蒋黎黎:第十、十一章;

许江晖、张波:第十二章;

王 岩:第十三章;

张世信、朱淑娣、王颖敏:第十四章;

朱淑娣、张世信：第十六章。

全书由张世信、朱淑娣统稿，最后由张世信定稿。

在本书编写中，我们学习和借鉴了我国行政法学界同仁的真知灼见，在此向他们表示诚挚的敬意和感谢。本书旨在为创建具有中国特色的社会主义行政法学抛砖引玉，不当之处，敬请读者批评指正，以便修正和提高。

最后衷心感谢复旦大学出版社张永彬同志对本书的斧正。

编 者

2001年6月于复旦大学法学院

主 编 简 介

张世信，1937年生于天津市，复旦大学法学院教授、宪法学与行政法学学科带头人。曾任复旦大学法律学系主任。1956—1965年北京大学法律学系本科、宪法研究生毕业。长期从事教学与科研工作，主编《中国宪法学教程》、《行政法学概论》、《行政法学》、《中国行政法辞典》等，参与撰写《行政法概要》、《宪法学》、《中华人民共和国宪法教程》、《法学基础知识》等共20余部著作。长期参与国家立法和上海地方立法的研讨，主持调研“上海市市级行政机关执法基本情况”，获上海市政府决策咨询奖。现兼职中国法学会宪法学研究会理事、上海法学会特邀理事、上海行政管理学会理事、上海监察学会理事。

新编法学系列教材

已出书目

法学概论新编（第三版）

修义庭 张光杰 主编
18.00元

行政法总论

张世信 主编 20.00元

民法总论

王全弟 主编 15.00元

债法概论

王全弟 主编 28.00元

律师法原理

刘希贵 编著 15.00元

中国科技法学

曹昌楨 主编 35.00元

新编国际经济法导论

张乃根 主编 22.00元

国际贸易法

何 力 编著 22.00元

国际反倾销法

高永富 张玉卿 主编
25.00元

目 录

第一章 行政法概述	1
第一节 行政法的概念和表现形式.....	1
第二节 行政法的基本原则.....	8
第三节 行政法及其理论的发展历史	13
第四节 行政法与法治	20
本章小结	31
思考题	32
第二章 行政法律关系	33
第一节 行政法律关系概述	33
第二节 行政法律关系的构成要素	38
本章小结	45
思考题	46
第三章 行政主体	47
第一节 行政主体概述	47
第二节 国家行政机关	61
本章小结	76
思考题	77
第四章 国家公务员	78
第一节 公务员制度概述	78
第二节 公务员的基本条件	82

2 行政法总论

第三节 公务员的义务和权利	84
第四节 公务员的职务法律身份	90
第五节 公务员的管理	95
本章小结	99
思考题	100
第五章 行政行为概述	101
第一节 行政行为的概念和意义	101
第二节 行政行为的内容	105
第三节 行政行为的分类	109
第四节 行政行为的法律效力	115
本章小结	120
思考题	121
第六章 行政立法行为	122
第一节 行政立法行为概述	122
第二节 行政立法行为的主体和权限	132
第三节 行政立法行为的程序	136
第四节 其他行政管理规范性文件	139
本章小结	142
思考题	142
第七章 行政许可	144
第一节 行政许可概述	144
第二节 行政许可的设定、主体和种类	148
第三节 行政许可程序	153
第四节 行政许可制度的发展	159
本章小结	160
思考题	160
第八章 行政确认、行政裁决与行政征收	161
第一节 行政确认	161

第二节 行政裁决·····	169
第三节 行政征收·····	177
本章小结·····	180
思考题·····	181
第九章 行政处罚 ·····	182
第一节 行政处罚概述·····	182
第二节 行政处罚的种类和设定·····	189
第三节 行政处罚的实施主体·····	194
第四节 行政处罚的管辖和适用·····	198
第五节 行政处罚的程序和执行·····	204
本章小结·····	212
思考题·····	212
第十章 行政强制执行 ·····	214
第一节 行政强制执行概述·····	214
第二节 行政强制执行的执行主体和执行对象·····	222
第三节 行政强制执行的种类·····	228
第四节 行政强制执行的程序·····	231
本章小结·····	237
思考题·····	237
第十一章 行政合同 ·····	238
第一节 行政合同概述·····	238
第二节 行政合同行为·····	247
第三节 行政合同的种类·····	252
本章小结·····	257
思考题·····	258
第十二章 行政程序法 ·····	259
第一节 行政程序法概述·····	259
第二节 西方国家的行政程序法简介·····	265

第三节 行政程序法的基本原则、制度和模式	270
本章小结	279
思考题	280
第十三章 行政法律责任	281
第一节 行政法律责任概述	281
第二节 行政法律责任的构成要件	287
第三节 行政赔偿	291
本章小结	303
思考题	303
第十四章 行政法制监督	304
第一节 行政法制监督概述	304
第二节 国家权力机关的监督	308
第三节 国家行政机关的自身监督	311
第四节 司法监督	321
第五节 社会群众监督	323
第六节 中国共产党的监督	326
本章小结	328
思考题	328
第十五章 行政复议	329
第一节 行政复议概述	329
第二节 行政复议的原则	333
第三节 行政复议的范围	338
第四节 行政复议机关及管辖	341
第五节 行政复议程序	345
第六节 行政复议的法律责任	351
本章小结	352
思考题	353

第十六章 行政诉讼	355
第一节 行政诉讼概述	355
第二节 行政诉讼的基本原则	364
第三节 行政诉讼的范围	367
第四节 行政诉讼的管辖	372
第五节 行政诉讼参加人	374
第六节 行政诉讼的法定条件	378
第七节 行政诉讼的证据与强制措施	380
第八节 行政诉讼的程序	388
第九节 涉外行政诉讼	395
本章小结	396
思考题	397

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念和表现形式

一、行政

一般意义上的行政泛指行政活动,或指管理活动。行政可以分为两大类:一是国家的行政,二是社会组织、私人组织的行政(为区别于国家的行政也可称之为“一般行政”)。行政法研究的行政是指国家的行政,其核心是国家的组织和管理活动。承担国家行政职能的机关称为国家行政机关(以下简称行政机关),行使行政职能的活动就是行政管理活动,它包括行政机关内部的管理和对社会生活各领域的管理。

行政法研究的行政即国家行政,它与一般行政的区别在于:

1. 目的不同

国家行政是为了维护公共利益。行政机关对社会经济、政治、文化等领域的管理是为了公共利益的需要,而非自身或其他组织、个人的特殊利益。民警维护交通秩序,工商管理实施对市场的管理等等,都是以维护公共利益为目的的。而一般行政的组织管理活动,则是以追求局部利益为目的。如企业管理的目的是提高企业的经济效益;工会组织活动的目的则是维护和保障其成员的权益。

2. 范围不同

国家行政的范围是社会公共事务。这种公共事务以涉及公共利益的社会事务为范围,遍及整个国家和社会的各个方面,包括政治、经济、文化、教育、科技等各领域。而一般行政管理活动的范围只是局部的或个别的。

3. 权力不同

由于国家行政是以公共利益为目的,所以行政机关依法享有相应的职权,即在法定授权范围内,可以通过行政命令对其他社会组织或公众设定权利和义务。对于不履行法定义务的当事人,行政机关可以依法予以行政处罚,在特殊情况下甚至可以依法采取强制性手段,以维护行政命令的权威性。而一般行政,即社会组织和私人组织不享有这种权利。

二、行政法的定义及调整对象

行政法的定义是行政法学研究的逻辑起点,它直接影响行政法学研究的目的、对象及方法。由于学者们所处的社会背景与分析角度不同,他们对行政法所作出的定义也大不相同^①。根据行政法调整对象的特殊性,可对行政法作如下定义:行政法是调整国家行政机关在行使职能过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。

法律是调整社会关系的工具。每一个部门法都有各自的调整对象,行政法调整的对象是行政关系。行政机关在行使其职能过程中发生的各种关系包括:行政机关相互之间的关系,行政机关与其工作人员的关系,行政机关与其他国家机关的关系,行政机关与企事业单位的关系,行政机关与其他社会组织的关系,行政机关

^① 参见张尚鷖主编:《走出低谷的中国行政法学——中国行政法学综述与评价》,中国政法大学出版社1991年版,第15—17页。