

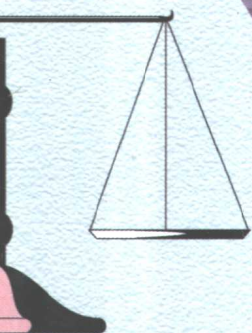
全国高等教育自学考试辅导与题解

主 编 / 王顺芬 谭西振

行政法学

XINGZHENG FAXUE

QUANGUO GAODENG JIAOYU ZIXUE KAOSHI FUDAO YU TIJIE



经济科学出版社

全国高等教育自学考试辅导与题解

行政法学

主编 王顺芬 谭西振

经济科学出版社

责任编辑：张 频 马 兰

责任校对：王肖楠

版式设计：周国强

技术编辑：李长建

行 政 法 学

主编 王顺芬 谭西振

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

永清县第二福利厂印刷

后奕装订厂装订

850×1168 32 开 9.25 印张 180000 字

2001 年 9 月第一版 2001 年 9 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-2682-4/F·2074 定价：14.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法学 / 王顺芬, 谭西振主编. — 北京: 经济科学出版社,
2001.9

(全国高等教育自学考试辅导与题解)

ISBN 7-5058-2682-4

I. 行… II. ①王… ②谭… III. 行政法学 - 高等教育 - 自学考试 - 自学参考资料 IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 057774 号

前 言

摆在读者面前的这本辅导书是根据全国高等教育自学考试指导委员会 1996 年 9 月制定的《行政法学自学考试大纲》的具体要求，按照全国高等教育自学考试指导委员会 1999 年 10 月组编、罗豪才主编、北京大学出版社出版的《行政法学》教科书（2000 年 3 月第三版重排本，2000 年 3 月第一次印刷）的内容编写的。

本辅导书主要是从考生的实际需要和国家考试的具体要求出发，特别考虑到考生自学的特点和困难，按照内容准确、形式易记、全面系统的目标来编写的。

这本书的体例，是按照考试大纲的要求，以要求掌握的知识点的所在的各个章节的分布为基本框架，以要考核的基本概念和主要问题为线索，对于出现的每个主要问题在教科书中都给出相应的页码，这样就比较方便考生查找。

需要告诉考生的是，任何的参考书、辅导书，都不能脱离开全国高等教育自学考试指导委员会制定的考试大纲和组编的教科书。大纲和教科书对于考生来说是最最根本的。只有理解和掌握大纲的要求，理解和熟悉教科书的各个章节的内容，那么就必定能够正确回答自学考试试卷中的问题。辅导书的目的就是告诉您如何理解、掌握和熟悉大纲和教科书的内容，或者告诉您理解、掌握和记忆哪些知识点以及记忆的方法而已。但是最终还是靠自己付出艰苦的脑力劳动。“谁怕用工夫，谁就无法找到真理”，既不想费气力，又希望取得好成绩的事情是没有的。谁付出一定的劳动，谁就有一定的收获。不过在付出劳动的时候，要多动一些脑子，多想一些办法而已，从而使收获尽可能多些、快些罢

了。还是那句老话，“天道酬勤”。

希望本书能够给参加自考的朋友们带来方便和帮助，祝愿您顺利通过考试并取得好的成绩！

编者

2001 年 8 月

目 录

第一章 绪论	(1)
一、基本概念和主要问题	(1)
二、同步练习题	(15)
三、同步练习题答案	(24)
第二章 行政法律关系主体	(26)
一、基本概念和主要问题	(26)
二、同步练习题	(36)
三、同步练习题答案	(47)
第三章 行政行为概述	(49)
一、基本概念和主要问题	(49)
二、同步练习题	(58)
三、同步练习题答案	(65)
第四章 抽象行政行为	(67)
一、基本概念和主要问题	(67)
二、同步练习题	(75)
三、同步练习题答案	(82)
第五章 具体行政行为	(84)
一、基本概念和主要问题	(84)

二、同步练习题	(99)
三、同步练习题答案	(115)
第六章 行政合同	(118)
一、基本概念和主要问题	(118)
二、同步练习题	(122)
三、同步练习题答案	(130)
第七章 行政指导	(132)
一、基本概念和主要问题	(132)
二、同步练习题	(135)
三、同步练习题答案	(140)
第八章 行政程序法	(142)
一、基本概念和主要问题	(142)
二、同步练习题	(147)
三、同步练习题答案	(158)
第九章 行政违法与行政责任	(160)
一、基本概念和主要问题	(160)
二、同步练习题	(165)
三、同步练习题答案	(170)
第十章 行政赔偿	(172)
一、基本概念和主要问题	(172)
二、同步练习题	(180)
三、同步练习题答案	(194)

第十一章 行政复议	(196)
一、基本概念和主要问题	(196)
二、同步练习题	(203)
三、同步练习题答案	(215)
第十二章 司法审查	(217)
一、基本概念和主要问题	(217)
二、同步练习题	(232)
三、同步练习题答案	(246)
附录	
模拟试题(一)	(248)
模拟试题(一)参考答案	(255)
模拟试题(二)	(258)
模拟试题(二)参考答案	(265)
1999年下半年全国高等教育自学考试试题	(270)
2000年下半年全国高等教育自学考试试题	(277)

第一章 绪 论

【复习要点】 本章主要包含了行政法的概念、行政法关系、行政法的基本原则等重要内容。强调了行政权力与公民权利的关系是贯穿行政法的核心问题。对行政法概念的界定、行政法调整对象的阐述、行政法关系的分类及特征的分析、行政法基本原则的内容都作了较详尽的阐述。本章是重点章，如行政法的渊源、行政法的特点、行政法关系（包括行政法律关系和监督行政法律关系）的特点、行政合法性原则、行政合理性原则、行政应急性原则的涵义及具体内容和要求等，都是应当重点掌握的。

一、基本概念和主要问题

（一）基本概念

1. 行政 行政是指国家行政机关对国家与公共事务的决策、组织、管理和调控。这个定义包含以下几层意思：（1）行政活动的主体是国家行政机关。（2）行政活动的范围逐步扩大，现代行政已不限于管理国家事务，还越来越广泛地管理公共事务。（3）行政活动的目的是为了实现对国家事务和公共事务的组织与管理。（4）行政活动的方法和手段是决策、组织、管理和调

控。(P3)^①

2. 行政权 行政权是由国家宪法、法律赋予的国家行政机关执行法律规范,实施行政管理活动的权力,是国家政权的组成部分。这个定义具有三层意思:第一,行政权来源于国家宪法和法律,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合理基础。第二,行政权由国家行政机关代表国家行使,立法机关、司法机关以及其他国家机关就其各自所管理的事项行使的权力分别为立法权、司法权等。第三,行政权系国家政权组成之一,是国家治理和服务社会的公权力的一种,因而行政权多含有强制或命令的性质。(P4)

3. 公民权利 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,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。(P5)

4. 行政法 行政法是国家重要的部门法之一,是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称,或者说是调整因行政主体行使其职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。这个定义有两层含义:第一,行政法是国家一类法律规范和原则的总称;第二,这一系列规范和原则调整的对象是行政关系和监督行政关系,而不是别的社会关系。(P6)

5. 行政法规 行政法规是国务院根据宪法和法律制定的关于行政管理的规范性文件的总称。

6. 部门规章 部门规章是指国务院各部委制定的规范性文件的总称。部门规章的法律效力低于行政法规。目前,这种行政法规规范的数量较多,调整的领域非常广泛,是我国重要的行政法

^① 书中所示页码均为《行政法学》教材页码。

渊源。(P8)

7. 地方性法规 地方性法规是指省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，所制定的规范性文件的总称。(P9)

8. 地方规章 地方规章是指省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律和行政法规所制定的规范性文件的总称。(P9)

9. 行政法关系 行政法关系是指由行政法调整的具有行政法上权利义务的内容的社会关系。(P14)

10. 行政法律关系 行政法律关系是指由行政法调整的具有行政法上权利义务的内容的行政关系。

11. 监督行政法律关系 监督行政法律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范调整的各种关系。(P21)

12. 实体行政法 实体行政法是规范当事人在某种法律关系中的存在、地位或资格和权能等实体性权利义务的行政法规范的总称。

13. 程序行政法 程序行政法 规定实施实体性行政法规范所必需的当事人程序性权利义务的行政法规范的总称，如行政诉讼法、行政程序法等。(P10)

14. 行政法律关系的主体 行政法律关系主体，亦称行政法律关系当事人，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方。(P16)

15. 行政法律关系客体 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。(P17)

16. 行政法律关系内容 行政法律关系内容，是指行政主体和相对方在行政法律关系享有的权利和承担的义务。(P18)

17. 公定力 公定力是指在实体行政关系中，法律承认具有公定力，由行政机关优先实现一部分权利以保证行政管理效率的一种不对等的法律。(P19)

(二) 主要问题

1. 行政法的分类。

目前，我国学者对行政法作了许多分类，这些分类各有其不同的意义。我们认为，最重要、最有价值的有以下三种分类：

(1) 一般行政法与特别行政法。这是以行政法调整对象的范围为标准对行政法所作的划分。

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与原则的总称，如行政组织法、公务员法、行政处罚法、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的范围广，覆盖面大，具有更多的共性，通常是其他行政法规范的基础。

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与原则的总称，如经济行政法、军事行政法、体育行政法、教育行政法、公安行政法、民政行政法、卫生行政法、科技行政法，等等。(P10)

(2) 实体行政法与程序行政法。这是以行政法规范的性质为标准对行政法所作的划分。

实体行政法是规范当事人在某种法律关系中的存在、地位或资格和权能等实体性权利义务的行政法规范的总称。程序行政法则是规定实施实体性行政法规范所必需的当事人程序性权利义务的行政法规范的总称，如行政诉讼法、行政程序法等。(P10)

(3) 行政组织法、行政行为和行政复议法。这是以行政法的作用为标准对行政法所作的划分。

行政组织法，即有关行政组织的规范，基本上可以分为两部分：一部分规范规定行政机关的设置、编制、职权、责权、职责活动程序和活动方法，其中关于行政职权、职责的范围，是行政组织法的核心内容；另一部分规范规定国家行政机关与其公务员双方有录用、培训、考核、奖惩、职务升降、交流中的权利（职权）、义务（职责）关系，这部分规范往往表现于公务员法中。

行政行为法，又称行政活动法，即有关行政行为的规范。这类行政法规范中，最主要的是关于行政机关在进行行政管理、实施行政活动的过程中，与作为相对方的个人、组织之间的权利（职权）、义务（职责）关系的规范。行政行为规范涉及的主体多，调整的范围广，情形十分复杂。研究并制定这方面的规范是很有价值的。

监督行政行为法，即关于监督主体监督行政行为的规范，其中包括行政诉讼法规范。这类规范在行政法上数量不多，但至为重要，被认为是行政法学的重点之一和行政法制建设的重点之一。

上述三类规范的划分也是相对的。有时，这三类规范交织在一起，难以辨别划分。这种划分的积极意义在于，有助于人们全面把握行政法规范，并为行政法学研究构建框架。（P11）

2. 行政法的渊源。

我国行政法的一般渊源，按照制定主体、效力层次、制定程序的差别，可分为下述几种形式：

（1）宪法。宪法是国家的根本大法，规定国家的基本制度，具有最高的法律地位和法律效力，是所有立法的依据。宪法中确认了一系列行政法规范和原则，例如，关于国家行政机关组织和职权的规范，关于国家行政机关活动基本原则的规范，以及关于公民基本权利自由和对这些基本权利自由提供保障的规范等。宪法确认的这些规范通常是基础性的、纲领性的、指导性的，对所

有其他的行政法规范具有统率的作用。可以说，其他形式的行政法规范都以此为基础发展起来的。

(2) 法律。法律是国家最高权力机关制定的规范性文件，包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的一般法律。《国务院组织法》、《行政诉讼法》等属于基本法律，《专利法》、《药品管理法》等属于一般法律。某些法律可能在整体上具有行政法的性质；有的法律则仅有部分规范属于行政法规范。法律中包含的行政法规的效力低于宪法所确认的行政法规范，但高于其他形式的行政法规范。法律是我国常见的行政法渊源。

(3) 行政法规与部门规章。行政法规是国务院根据宪法和法律制定的关于行政管理的规范性文件的总称。部门规章则是指国务院各部委制定的规范性文件的总称。部门规章的法律效力低于行政法规。目前，这种行政法规范的数量较多，调整的领域非常广泛，是我国重要的行政法渊源。

(4) 地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例。地方性法规，是指省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，所制定的规范性文件的总称。

地方规章，是指省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律和行政法规所制定的规范性文件的总称。

自治条例和单行条例是民族自治地方的人民代表大会，依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限，结合当地的政治、经济和文化的特点，所制定的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例，报省或自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效；自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效；自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或自治

区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例是行政法的一个渊源，在研究中央行政与地方行政的关系、研究地方行政法时，意义尤其重大。

行政法的特殊渊源，在我国目前有以下几种：

(1) 法律解释。法律解释在这里指有权机关就法律规范在具体适用过程中，为进一步明确界限或进一步补充，以及如何具体运作所作的解释，即有权解释，不包括学理解释等无权解释。根据全国人大常委会 1981 年通过的《关于加强法律解释工作的决议》，有权解释包括立法解释、司法解释、行政解释和地方解释。这些解释是行政法的补充渊源。

(2) 其他规范性文件。中共中央与国务院联合发布的规范性文件，国务院与有关社会组织联合发布的规范性文件等，是我国一种独特的法的渊源。这些规范性文件数量虽不多，但往往意义重大，值得重视。

(3) 国际条约、惯例。随着国际法的发展，国际行政法规范也不断增多。国际条约和国际惯例自然成为我国行政法的特殊渊源。(P7~11)

3. 行政法的特点。

行政法作为一个部门法，无论在形式上还是在内容上都有区别于其他部门法的特点。

行政法在形式上的特点：(1) 行政法没有统一、完整的法典。由于行政法涉及的社会生活领域十分广泛，内容纷繁复杂又有较强的技术性、专业性，再加上行政关系变动较快，因此，制定一部系统、完整的行政法典几乎是不可能的；(2) 行政法规范赖以存在的法律形式、法律文件的数量特别多，属各部门法之首。而行政法有多种多极的立法者，不仅最高权力机关或地方权

力机关可以制定，而且有权的行政机关也可以制定，这就使得行政法的表现形式繁多，种类不一，即具有多种法律渊源。

行政法在内容上的特点：(1) 行政法的内容广泛。行政法的内容触及社会的每一个角落，西方学者形容其为“从摇篮到坟墓”的全方位管理；(2) 以行政法规、规章形式表现的行政法规范易于变动；(3) 行政法的实体性规范与程序规范总是交织在一起，并往往共存在一个法律文件之中。(P13)

4. 行政法的调整对象。

每一个部门法都有其特定的调整对象。行政法的特定调整对象是行政关系和监督行政关系，是因国家行政机关及其他行政主体行使其行政职权而发生的各种社会关系。这里，行政职权是关键要素，只有与行政职权的行使直接或间接发生联系的社会关系才是行政关系及监督行政关系，与行政职权的行使无关的社会关系，即使有行政机关为一方当事人，也不是行政关系或监督行政关系。行政关系或监督行政关系经过行政法的调整后就形成行政法律关系和监督行政法律关系。两者互相关联，密不可分，后者以前者为基础，又不可缺少地与前者共同构建完善的、统一的、和谐的行政法律秩序。(P8)

5. 行政法律关系的特征。

(1) 行政法律关系中必有一方是行政主体。行政职权的行使是行政关系得以发生的客观前提。没有行政职权的存在及行使，行政关系无从产生，行政法律关系也就不可能形成。行政主体是行政职权的行使者。因此，行政主体为行政法律关系的一方。

(2) 行政法律关系具有非对等性。行政法律关系的非对等性，是指行政法律关系主体双方的权利义务不对等。①在实体行政法律关系中，法律承认行政权具有公定义，由于行政机关优先实现一部分权利以保证行政管理的效率，形成不对等的法律关系。②