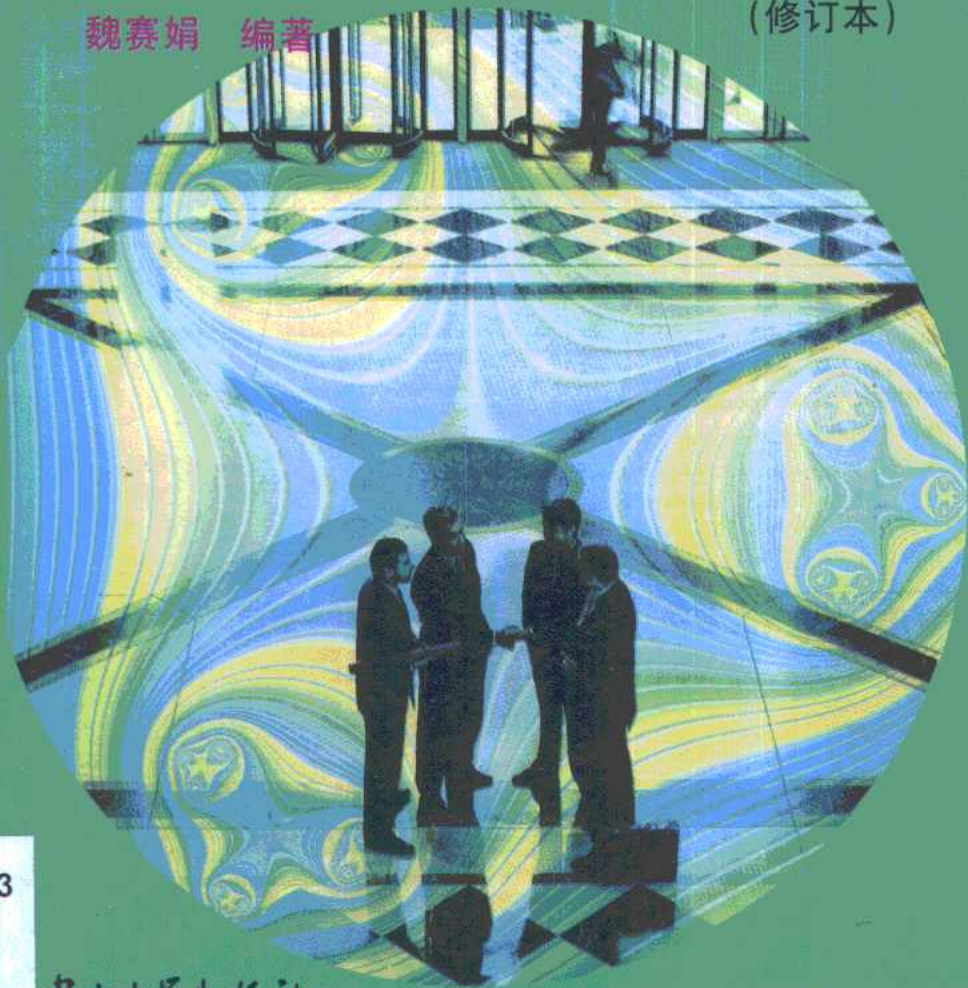


国家公务员培训系列用书

# 行政法与 行政诉讼法

魏赛娟 编著

(修订本)



01-43

中山大学出版社

335

915401-43

W55(2)

主 编 张 邴

副主编 曾昭乐 魏赛娟

# 行政法与 行政诉讼法

魏赛娟 编著

校外事迹

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/魏赛娟编著.—2版(修订本)—广州:中山大学出版社,2000.5

(国家公务员培训系列用书/张郎主编)

ISBN 7-306-01215-0

I. 行…

II. 魏…

III. 行政法—法的理论

IV. D912.1

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路135号 邮编:510275)

电话:020-84111998、84037215)

广东新华发行集团股份有限公司经销

广东省番禺市市桥印刷厂印刷

(地址:广东番禺市市桥环城西路201号 邮编:511400 电话:020-84881937)

850毫米×1168毫米 32开本 12.50印张 313千字

1996年10月第1版 2000年5月第2版

2000年5月第6次印刷

印数:26001—31000册 定价:16.80元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

# 第一章 行政法概述

行政法是国家对政府行政管理进行法律调整的产物。行政法是一个独立的法律部门，在我国法律体系中占有非常重要的地位。因为在我国社会主义现代化建设中，国家行政机关承担着领导和管理社会主义政治、经济、文化生活的艰巨任务，对于我国社会主义现代化建设，有着特别重要的意义。那么，各级国家行政机关怎样才能实现他们的职能？除了其他因素之外，最重要的一条就是必须依法行政。依法行政是现代国家的统治阶级对于政府机关的最基本的要求。问题在于，依法行政的具体内容是什么？怎样算得上依法行政，这正是行政法学所要解决的问题。为了使国家公务员系统地研究行政法学，掌握行政法学，提高依法行政水平，本章先就行政法的概念和特点、行政法的渊源和分类，行政法在法律体系中的地位和作用，以及行政法的历史发展等问题进行必要的探讨。

## 第一节 行政法的概念和特点

### 一、行政的涵义

“行政”，从词义上解释即为“管理”，指一定的社会组织，在其活动过程中所进行的各种组合、控制和协调活动的总称。按照这个解释，行政存在所有社会组织之中，企事业单位、社会团体，以至特殊的社会组织——国家，都存在着“行政”。但是，

由于这些社会组织的性质不同，其“行政”也是不同的。行政法上所指的行政不是一般意义上的行政，而是指国家行政。国家行政是指国家行政机关依法行使国家权力对公共事务进行组织与管理的活动，所以又称为“公共行政”。马克思曾经指出：“行政是国家的组织活动。”<sup>①</sup> 马克思的这一论断，正确揭示了行政活动的由来和本质。

马克思主义的国家学说告诉我们，国家不是从来就有的，它是阶级矛盾不可调和的产物，是统治阶级的工具。同样，作为国家组织活动的行政或者说行政管理，也不是从来就有的，而是国家产生之时形成的一种特殊的管理活动。现代社会各国政府的管理活动都是通过行使其法定的行政权力来实现的，因此，政府机关的各项管理活动实质上是国家行政权的运动过程，是国家行政权的具体体现。政府行政管理职能能否圆满实现，取决于国家行政权是否能合理、有效地得以行使。由此可见，行政法学上所讲的行政，具有以下几层含义：

第一，行政的主体一般是各级国家行政机关。根据我国宪法所确定的政治体制，我国是由人民代表大会统一行使国家权力，国家行政机关是国家权力机关的执行机关，国家行政机关分为最高国家行政机关和地方各级国家行政机关。因此，国家的行政管理职能是由各级国家行政机关承担，并通过各级国家行政管理活动来实现的。为了行政管理的需要，国家也可以通过法律授权一定的社会组织行使特定的行政管理权，对特定性的或技术性的事务进行管理。

第二，国家行政管理活动的依据是依法享有的行政权。在我国，行政权主要包括以下几个方面的内容：①执行国家权力机关制定的法律、法规及其作出的决定、决议；②依据法律、法规制

---

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

定行政法规和行政规章，规定行政措施，发布决定和命令；③领导和管理社会经济、文化、外交、国防建设等工作；④保护国家、集体和公民个人的合法权益。

第三，国家行政管理必须依法进行。政府行政所指向的是社会公共事务，是全体人民的共同利益所在。在我国，人民的意志可以通过各种有效方式表达，但最集中、最权威的表达方式是通过人民代表制定法律。法律是人民意志的集中体现，国家行政既然是按照人民的意志进行的，就必须切实依法办事。

第四，国家行政具有鲜明的公共性质。国家行政是国家行政机关行使行政权力从事公务管理的活动。国家行政不是为了国家机关本身的利益，也不是为了某些个别团体、社会阶层的利益，而是为了整个社会。所以，国家行政总是着眼于整个社会，遍及于整个国家；国家行政活动是为了谋求公共利益，维护公共秩序，增进公共福利。国家行政机关以民事法人身份从事的民事活动，如购买办公用品等，均不属于行政的范畴。

## 二、行政法的概念

行政法的概念是行政法学者对行政法现象本质特征的理论表述。由于各种原因，行政法的概念仍然是一个有争论的问题。在法国，“行政法是规定公共行政的公法”；在英美国家，行政法的定义被概括为“关于控制政府权力的法律”；前苏联学者关于行政法的定义突出了行政机关的国家管理职能，认为行政法“就是国家管理法”。

目前，我国学者对行政法概念的理解也是多种多样的，但一般都认为：行政法是调整行政关系的法律规范的总称。或者说，行政法是调整国家行政机关在履行其职能过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。所谓行政关系，是指国家行政机关在进行行政管理过程中与各相关方面所发生的各种社会关系。行政法

调整的行政关系包括行政机关同其他国家机关的关系，国家行政机关之间的关系，国家行政机关同它的工作人员的关系，行政机关同社会组织、团体之间的关系，国家行政机关及其工作人员同公民、外国人和无国籍人之间的关系等。上述关系可概括为两种：外部行政关系和内部行政关系。调整这些关系的法律规范的总称，就是行政法。

行政法规范的内容主要包括：行政机关应当怎样建立，行政工作人员怎样产生和管理；各行政机关拥有哪些权力，行政机关及其工作人员应当如何行使这些权力；国家及社会对行政机关行使行政权应当如何实行有效的监督和控制；因行政权的行使给国家、集体、个人的合法权益造成损失时应当如何补救。以上内容的法律规范，即构成我国行政法的体系。

### 三、行政法的特点

行政法与其他法律如宪法、刑法和民法等相比，不论在形式上还是在内容上都有自己的特点：

#### （一）行政法在形式上的特点

##### 1. 行政法没有一部完整的、系统的实体性法典

由于行政法涉及的社会生活领域十分广泛，内容纷繁复杂，技术性、专业性比较强，而且行政关系的变动相对又比较快，要把这些广泛、复杂而且不断变化的行政关系规定在一部完整统一的行政法法典中是很困难的。因此，虽然有人建议制定一部行政法法典，有的国家也尝试过，但都没有成功。但是，制定部门行政法还是可能的，如《治安管理处罚条例》、《国家公务员暂行条例》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》等。

##### 2. 行政法规范的数量众多，表现形式多种多样

在立法体制上，行政立法是多级立法体制，有权的国家权力机关可以制定行政法，有权的行政机关也可以制定行政法，名目

繁多，种类不一。由于立法的机关层次不同，其法律效力等级也有区别，不像民法、刑法那样，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，法律文件有限。

## （二）行政法在内容上的特点

### 1. 行政法的内容极为广泛

现代国家的行政管理活动十分广泛和复杂，几乎所有的社会领域都有行政活动。行政活动不仅包括传统的治安、工商、税务、外交，还包括卫生、保健、环境、民政、经济、文化等。因而，调整这种管理活动的行政法内容就极为广泛。

### 2. 行政法规范具有较快的多变性

由于行政法规范是以多种多样的法律形式表现出来的，因而其时间效力也具有多元性。相对来说，以国家权力机关制定的法律形式表现出来的行政法规范较稳定，而以行政法规、地方性法规、行政规章等形式表现出来的行政法规范则具有多变性。这是因为，大部分行政法律规范确认的行政关系比较具体，更富有变动性。所以，必须经常修订行政法，以适应现实的需要。当然，说行政法具有变动较快的特点，是指与其他部门法相比较而言，而不是说行政法可以朝令夕改，使人无所适从。

## 第二节 行政法的渊源和分类

### 一、行政法的渊源

行政法的渊源，是指行政法的表现形式。行政法是一个概括的名称，在实际的法律文件中，没有一个法律文件是以行政法命名的。行政法包括适用于行政活动的各种法律和法规，所以行政法必然以各种不同的形式表现出来。由于行政活动的范围十分广泛，种类繁多，我国宪法、法律和其他法律规范几乎都有适用于



行政活动的内容，因此，我国行政法的表现形式是多种多样的。其主要的表现形式有如下几种：

### （一）宪法

宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，是其他法律的立法基础和依据，宪法中确立的基本原则和有关行政法律规范的内容，是行政法的基本渊源。宪法中所包含的行政法规范主要有：关于国家行政机关活动的基本原则的规范，关于行政机关的组织和职权的规范，关于公民的基本权利和义务的规范等等，都是行政活动的准则。但是，由于宪法中有关行政法的规范比较概括和原则，一般还需要在单行法律、法规中加以具体化。

### （二）法律

作为行政法表现形式的法律，是指由全国人民代表大会制定的基本法律和由全国人民代表大会常务委员会制定的法律。作为行政法渊源的法律，有的整部法律规范都属于行政法规范，如《中华人民共和国国务院组织法》、《治安管理处罚条例》等；有的只是包含有行政法规范，如《中华人民共和国婚姻法》中关于结婚离婚登记的规范，就属于行政法规范。

### （三）行政法规和规章

根据宪法规定，国务院有权制定行政法规；国务院各部委、直属机构有制定行政规章的权力。行政法规和规章的数量大大超过全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的法律，它们是行政法的主要渊源。但不能说行政法规和规章包含的全部是行政法规范，它们也可能是其他部门法的渊源。

### （四）地方性法规、规章、自治条例和单行条例

根据宪法与地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会有权制定地方性法规；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代表大会及其常务委员会有权制定地方性规

章，但须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准；省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民政府，可以根据法律和国务院的行政法规，制定规章；民族自治地方的人民代表大会有权制定自治条例和单行条例。地方性法规、规章、自治条例和单行条例，调整着广泛的行政领域里的行政关系，是行政法的重要渊源。地方性法规和规章、自治条例和单行条例，不得同宪法、法律和行政法规相抵触，并只能在本行政区域内有效。

#### (五) 法律解释

1981年第五届全国人民代表大会第十九次会议通过的《关于加强法律解释工作的决议》，把我国正式有效的法律解释规定为立法解释、司法解释、行政解释和地方解释。根据解释机关的权限，这些法律解释各具有不同的效力。法律解释也是我国行政法的渊源。

#### (六) 国际条约

我国政府所签订、加入或承认的国际条约，在我国境内具有法律效力。许多条约涉及行政管理，如行政机关的管辖权，行政机关与公民的权利、义务关系等。因此，国际条约也是行政法的渊源之一。

需特别注意的是：不能认为凡是上述行政法表现形式的法规、规章全部都是行政法规范。因为，这些法规、规章除包括行政法渊源外，还可能是其他法律部门的法律渊源。同时，由于制定行政法规范的机关不同，它们所具有的法律效力也是有差别的。

## 二、行政法的分类

行政法调整着国家行政管理的各个领域，因此，行政法数量众多，内容纷繁复杂。然而，可以根据不同的标准，把行政法划

分为不同的种类。一般来说，行政法可以划分为如下几种：

### （一）行政实体法和行政程序法

这是以行政法的性质不同为标准来划分的。行政实体法规定的是行政法律关系主体的实体性权利和义务；行政程序法是实施实体法的程序性规范的总称。行政程序法又分为一般程序法和行政诉讼法，在行政法学上，除了行政诉讼法已经独立出来以外，行政实体法与行政程序法往往交织在一起，共存于同一法律文件之中，人们一般不太注意它们之间的区分。

### （二）行政组织法、行政行为法和法制监督法

这是以行政法的内容不同来划分的。行政组织法是关于各类行政机构的设置、编制、职权、职责等法律规范，以及关于公务员的产生和管理制度的规范，这主要由国务院组织法、国家公务员暂行条例及有关法律、法规组成。行政行为法是关于各种行政行为的原则、方法、程序等问题的法律规范。行政监督法是指监督主体对行政机关及其工作人员监督的规范，这类规范包括行政诉讼法、行政复议法等以及其他一些法律、法规的有关规定。上述规范的划分只能是相对的，而且可以作更细的划分，对此，我们必须有所认识。

### （三）人事行政法、经济行政法、公安行政法、工商行政法、文化教育行政法、环境保护行政法等等

这是以行政法所调整的范围对象不同进行划分的。这种划分方法主要是从行政管理角度着眼，使研究者对各行政部门有更多、更细的了解，从而能够更准确地依法实施行政管理。

此外，还可以把行政法分为国家行政法和地方行政法，这是根据行政法的效力范围不同而进行的分类。总之，对行政法进行分类研究，目的是提高对行政法的认识，以便更全面地了解行政法，学习行政法。

### 第三节 行政法在法律体系中的地位和作用

#### 一、行政法在法律体系中的地位

法律体系是一国各部门法所组成的有机整体。我国社会主义法律体系是在宪法的统率下，由行政法、刑法、民法、诉讼法、经济法、军事法等法律部门所组成。行政法是一个重要的、独立的法律部门，是仅次于宪法的基本法，在整个法律体系和国家生活中占有重要的地位。

行政法在我国国家法律体系中的地位，是由行政管理在国家生活中的地位决定的。古往今来，行政管理都是国家最重要的职能之一。在我国，国家行政管理担负着组织社会主义现代化建设的重任，担负着保障和推动我国政治、经济、文化、教育等方面发展的重任。因此，行政法调整着广泛而又重要的社会关系，与国家权力和公民个人权利息息相关。为了适应社会的经济改革和发展，所有的国家都把国家管理或统治的主要功能赋予行政机关。在当今的社会关系中，行政关系具有十分突出的地位。无论从深度上还是从广度上，行政关系对社会的影响都比民事关系、刑事关系等社会关系的影响深刻得多。行政法的地位极为显著。

行政法在我国法律体系中，与其他法律部门既相互联系，又相互区别。弄清这些关系，有助于我们理解行政法的地位。

##### （一）行政法与宪法的关系

行政法是宪法的重要实施法。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，它规定的是一个国家的根本制度和社会制度。刑法、民法、经济法、行政法等都是宪法的实施法，但它们与宪法的紧密程度却有差异。行政法律规范比起民事、刑事法律规

范，数量众多，调整范围最广。所以，行政法是比较全面地实施宪法的规范，是与宪法有最密切联系的部门法。

### （二）行政法与刑法的关系

行政法与刑法都是国家基本法律，它们从不同角度规范着人们的行为，维护着国家的秩序。行政法与刑法的区别，主要在于罪与非罪的问题。行政法所处理的是违反行政管理法规的违法行为，它由行政部门按行政程序给予处理。由于行政违法而构成犯罪的，由人民法院按照刑事诉讼程序给予刑事处罚。

### （三）行政法与民法的关系

行政法和民法都是调整一定领域的财产关系和人身关系，但两者在调整对象、主体地位以及纠纷处理的程序等方面都有所区别。民法调整的财产关系是商品流通过程中的财产关系，而行政法调整的财产关系则是在国家管理活动中发生的财产关系；两种法律关系的主体地位也不同，民事法律关系是平等主体关系，而行政法律关系则是管理与被管理的主体关系；行政法和民法在处理纠纷的程序上，也有所不同。

### （四）行政法与经济法的关系

行政法和经济法调整的经济关系是不容易分开的。经济法调整经济管理关系以及与经济关系密切联系的经济协作关系，而经济管理关系又是一种纵向的行政管理关系。因此，行政法的调整对象也包括了经济行政管理关系。可见，行政法和经济法是相互交叉的。

总之，行政法是社会主义法律体系中重要的法律部门，它和其他法律部门既有联系，又有区别，互相交织，互为补充。它们各自从不同的角度调整社会关系。

## 二、行政法的作用

行政法是实施国家行政管理的重要武器，它对于保障和推动

我国政治、经济、文化等方面的发展有着重要作用。

### (一) 行政法保障行政机关有效地行使职权

在我国，国家行政机关是由权力机关产生的，国家行政机关的权力是由宪法、组织法以及权力机关的授权赋予的。法律规定行政机关的权力以及这些法律的执行便是对行政机关权威的维护。行政法对行政权的保障可以从如下两个方面来理解：第一，确认行政权是一种相对独立的国家权力，行政权由国家行政机关享有，其他国家机关不得侵越行政机关的行政权，也不得无故干涉行政机关行使政权的活动。第二，确立行政机关享有强制执行权，当公民、法人或者其他组织对行政机关的决定有疑问时，通常不能阻止行政决定的执行；而当行政机关认为相对人行为违法时，可以强制相对人停止该行为，或者依法强制其履行义务。

行政权是国家最经常运用的权力，对于一国的经济、文化直至政治建设具有不可估量的作用。因此，如果行政权得不到行政法的保障，就会严重妨害国家的政治、经济、文化等方面的发展。当然，作为一种法制保护，行政法的这种保护作用必须以合法为前提，因此，行政法保障的是合法的行政活动，违法的行政活动理所当然要受到行政法的禁止。

### (二) 行政法保障和控制行政机关依法行使职权

由于行政机关是代表国家的执法者，拥有经常行使的、广泛的行政权力，行政机关的任何违法或不当的行为，都可能给国家或管理相对人带来严重损失。同时，行政机关的一长负责制、领导体制，使它不容易像人民代表机关那样充分了解人民的意愿。因此，设立一定的监督控制机制以保证行政机关依法行使职权是非常必要的。行政法所设立的对行政机关的违法和不当行为的控制监督机制是通过以下形式实现的：①权力机关的监督。这是最高层次的监督。②上级行政机关的监督。领导本身就是监督。③行政监察机关的监督。这种监督是经常的、全面的监督。④司法

机关的监督。主要通过诉讼审判对行政机关进行监督。⑤人民群众的监督等。

(三) 行政法保证行政机关的自身建设，保障和促进行政效率的提高

行政机关担负着重要的行政管理职能。这些职能的实现，首先要完善行政机关的自身建设，提高国家公务员的素质。行政法规定了国家行政机关的机构设置以及职权的行使，还规定了行政机关对公务员的录用、考核、奖惩，这就为保护行政机关内部协调提供了法律保障。

依法行政是国家的基本要求，行政法是依法行政的法律依据。严格依法办事，严格按照法定的程序执法，就可以有效地提高行政效率，消除机构臃肿、职责不明、以言代法、以权压法的现象。行政法是国家行政管理法制化的重要标志，高效率是法制化管理的要求。

(四) 行政法保障公民、法人和其他社会组织的合法权益

宪法规定：中华人民共和国的一切权力属于人民。因此，保障人民的各项权利以实现宪法的这一原则，便是行政法的一项重要任务。要保障人民的各项权利，就必须防止和消除来自各方面对公民合法权益的侵犯，其中包括违法或不当行政行为对公民合法权益的侵犯。为此，行政法规定了国家行政机关及其工作人员的违法失职行为、越权或滥用职权而侵犯公民合法权益的行为，应负法律责任，并赔偿损失。行政法还规定了公民对国家行政机关及其工作人员的侵权行为有申诉、控告的权利。特别是《行政复议条例》和《行政诉讼法》的施行，使公民的合法权益的保障制度更趋完善。

## 第四节 行政法的历史发展

### 一、资本主义国家行政法的历史发展

以法治原则为基础的现代意义的行政法的产生，是与资产阶级革命紧密相关的。在封建专制制度下，国王是最高的统治者，王权是集国家各种权力于一身的最高权力。在这种制度下谈不上法治，更谈不上以法律限制权力，使权力服从法律。这是资产阶级革命的历史背景，也是“三权分立”体制和行政法产生的深刻历史原因。资产阶级革命后，掌握国家政权的资产阶级迫切要求摆脱封建势力的束缚和封建专制制度的影响，巩固资产阶级的统治，建立资产阶级的民主政治；同时，资产阶级也要求政府严格按照他们的意志行事，要用法律限制政府权力，以防止政府过多地干涉他们的自由与权利，从而提出了“依法行政”的要求。于是，行政法作为资产阶级法律体系中的一个部门便应运而生，并随着社会政治、经济的发展而发展起来。

#### （一）法国行政法的历史发展

法国素有“行政法母国”之称，这是因为行政法最早发源于法国。在行政法的制定、实施以及行政法理论研究方面，法国比其他国家都要早，也较发达。在法国，由于行政法院在行政法领域具有特别重要的地位，因而法国行政法的历史在很大程度上就是行政法院的历史。

1789年法国大革命推翻了封建专制制度，资产阶级按照“三权分立”的思想确立了法国政体。但作为封建势力代表的“巴黎高等法院”却不合作，常常利用其权力干预国家行政权的行使，阻碍改革，资产阶级对它深恶痛绝。早在君主立宪时期的1789年，国会就通过一项决议，停止巴黎高等法院的活动。



1790年法院组织法明确规定：司法职能和行政职能现在和将来永远分离，法官不能以任何形式干扰行政机关的活动，也不能因其职务上的原因将行政官员传唤到庭，违者应予弹劾。这项法律的颁布剥夺了普通法院对行政诉讼的管辖权，并给当时代表进步势力的行政机关以完全的自由。但继而出现的新问题是，老百姓对行政机关的侵害行为无处控告。

为了处理行政争议和行政案件，早在1799年拿破仑一世就决定成立最高行政法院的前身国家参事院。国家参事院具有双重职能，既作为行政部门的顾问，同时又受理行政案件。以后历经几次变动，才逐步形成审判行政案件的独立行政法院系统。

法国的行政法院担负着审理行政案件和为政府行政立法提供咨询的两大职能。行政法院审理行政案件，基本沿用普通法院的审判程序；对于政府部门将要发布的规章、向议会提交的法案，行政法院有职责提供咨询。

法国的行政法院制度对欧洲大陆国家产生了深远的影响，德国、意大利、西班牙、比利时、土耳其等国家相继建立了行政法院。旧中国国民党政权和第二次世界大战前的日本，也受法国制度的影响，建立了行政法院，以审理各种行政纠纷案件。

## （二）英国行政法的历史发展

英国行政法的产生并无任何确定的标志。因为英国是普通法国家，按照普通法的观念，一切英国人都毫无例外地受普通法和普通法院的管辖，任何公民，非经普通法院按普通法程序判决为违法，不能受任何处罚。这种观念影响着英国对行政法的认识，甚至认为法国行政法院是保护官吏特权的“黑店”。

资产阶级革命前，英国不存在现代意义的行政法，其司法与行政是合一的。资产阶级革命后，作为专制统治象征的星法院被废除，其权力逐步转移到普通法院。从此，对行政的司法控制的职能就由普通法院来承担。英国行政法由于政治制度的特殊历史