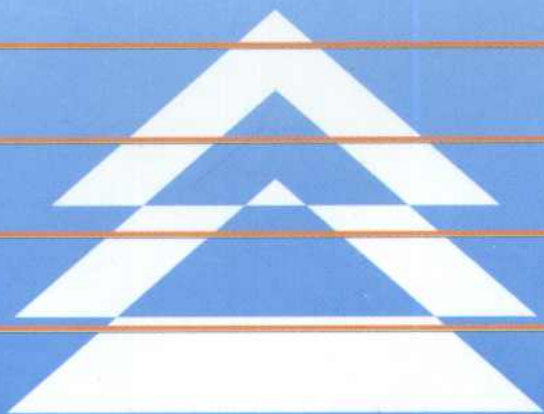


● 全国高等教育自学考试法律专业辅导丛书

● 石 春 俸锡金 等 编著

行政法学



全国高等教育自学考试法律专业辅导丛书

行政法学

石 春 伟 锡金 等 编著

龍 門 書 局

1999

版权所有 翻印必究

**本书封面贴有科学出版社、龙门书局激光防伪标志，
凡无此标志者均为非法出版物。**

举报电话：(010) 64033640(打假办)

全国高等教育自学考试法律专业辅导丛书

行政法学

石 春 俸锡金 等 编著

责任编辑 付华辉 付凤喜

龙 门 书 局 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码：100717

北京双音印刷厂 印刷

科学出版社总发行 各地书店经销

*

1999年7月第 一 版 开本：850×1168 1/32

1999年7月第一次印刷 印张：7 1/8

印数：1—10 000 字数：219 000

ISBN 7-80111-567-8/G · 482

定 价：10.50 元

(如有印装质量问题，我社负责调换〈兰各庄〉)

第一章 绪 论

【考核知识点】

- 一、行政法的概念
- 二、行政法关系
- 三、行政法的基本原则
- 四、行政法在法律体系中的地位和作用
- 五、行政法学的发展及其学科体系

【考核要求】

- 一、行政法的概念
 - 1. 行政（识记）
 - 2. 行政权（识记）
 - 3. 行政法的概念（识记）
 - 4. 行政权与行政职权（领会）
 - 5. 行政权与行政权限（领会）
 - 6. 行政权的内容（领会）
 - 7. 行政权的特点（领会）
 - 8. 行政权的双重作用（领会）
 - 9. 行政权与公民权利的关系（领会）
 - 10. 行政法的渊源（领会）
 - 11. 行政法的分类（领会）
 - 12. 行政法的特点（领会）
 - 13. 行政法的调整对象（领会）
- 二、行政法关系

1. 行政法律关系（识记）
2. 监督行政法律关系（识记）
3. 行政法关系（识记）
4. 行政法律关系的特征（领会）
5. 监督行政法律关系的特征（领会）

三、行政法的基本原则

1. 行政合法性原则（识记）
2. 行政合理性原则（识记）
3. 行政应急性原则（识记）
4. 合法性原则的涵义及其具体内容（领会）
5. 合理性原则的涵义及其具体内容（领会）
6. 行政应急权力的行使应符合的条件（领会）

四、行政法在法律体系中的地位和作用

1. 联系实际分析行政法在法律体系中的地位（应用）
2. 分析行政法的特殊社会作用（应用）

五、行政法学的发展及其学科体系

1. 行政法与行政法学的联系与区别（领会）
2. 大陆法系国家行政法学的特点（领会）
3. 英美法系国家行政法学发展的特点（领会）

第一节 行政法的概念

1. 行政的涵义

相对于社会组织、企业的“私人行政”而言，行政法领域的行政，是指国家与公共事务的行政，通常称为“公共行政”。

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。它包括以下涵义：（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，不仅限于管理国家事务，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、管理和调控等。

2. 行政权的概念

行政权是由国家宪法、法律赋予国家行政机关执行法律规范、实施行政管理活动的权力，是国家政权的一个组成部分。

3. 行政法的概念

行政法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行政职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。

4. 行政权与行政职权

行政权不完全等同于行政职权。前者是行政机关依法管理国家行政事务的权力，其内容多而复杂；后者则是具体行政机关和工作人员所拥有的，与其行政目标、职务和职位相适应的管理资格和权能，是行政权的具体配置和转化形式。

5. 行政权与行政权限

行政权与行政权限亦有区别。行政权限是法律规定的行政机关及其工作人员行使职权所不能逾越的范围、界限，是行政权的具体形式——行政职权的三个构成要素（权力主体、权力内容、权力范围）之一。行政机关行使职权超越行政权限，便构成行政越权，视为无效。

6. 行政权的内容

行政权的内容大致有：行政立法权、行政命令权、行政决定权、行政检查监督权、行政制裁权、行政强制执行权、行政裁判权等。

7. 行政权的特点

相对于其他国家权力而言，行政权具有自由裁量性、主动性和广泛性等特点；相对于社会组织、公民个人而言，行政权具有强制性、单方性和优益性等特点。

8. 行政权的双重作用

行政权有积极作用和消极作用两个方面的作用。其积极作用体现在维护社会秩序，增进公共利益，保障公民、法人或其他组织的合法权益；其消极作用体现在易被违法行使或被滥用，会侵犯公民、法人或其他组织的合法权益，损害公共利益，破坏社会秩序。

9. 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。行政权力作为国家权力的一个重要组成部分，亦源于公民权利，是公民权利的一种特殊的转化形式。而其一旦形成，便与公民权利结成一种相互依存又相互对立的关系，在行政主体与相对方形成的关系中，一方权利（权力）的实现，要求另一方履行相应的义务。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应是平衡的。一方重权利（权力）、轻义务，另一方重义务、轻权利，势必破坏现代社会所要求的个体利益与公共利益之间应有的平衡。对于行政主体来说，它要依法行政，既要保护公民的合法权益，同时又要防止公民权利的违法行使或滥用，以维护社会秩序和增进公共利益。这是行政主体的职权和职责。对于公民来说，他一方面要守法，要服从、配合和参与行政管理，尊重行政权的合法行使；另一方面，他又要通过直接或间接的形式监督行政主体依法行政，防止行政权的滥用或不当行使。

10. 行政法的渊源

行政法的渊源，是指行政法规范和原则的表现形式，亦即行政法规范和原则和载体。它可以分为一般渊源与特殊渊源两大类。行政法的一般渊源包括宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例等。其特殊渊源有法律解释、其他规范性文件、国际条约、惯例等。

11. 行政法的分类

(一) 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所作的分类。

(二) 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所作的分类。实体行政法是决定当事人在某种法律关系中的存在、地位或资格、权能等实体性权利义务的行政法规范的总称。程序行政法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。

(三) 行政组织法、行政行为法和监督行政行为法。这是以行政法的作用为标准所作的分类。

12. 行政法的特点

(一) 行政法在形式上的特点

(1) 行政法没有统一、完整的法典；(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，居各部门法之首。

(二) 行政法在内容上的特点

(1) 行政法的内容极其广泛；(2) 以行政法规、行政规章等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性规范总是交织在一起，并往往共存于一个法律文件之中。

13. 行政法的调整对象

行政法的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。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，又不可或缺地与前者共同构建完善的、统一的、和谐的行政法律秩序。

第二节 行政法关系

1. 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内容的行政关系。

2. 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多种关系。

监督行政法律关系和行政法律关系之间既有区别又有联系。

3. 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内容的社会关系。行政法关系的涵义可以从以下几个方面理解：1. 受行政法调整的社会关系主要是行政关系和监督行政关系。2. 行政法关系是由行政法调整而形成的。3. 行政法关系具有行政法上的权利义务内容。

4. 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；(2) 行政法律关系具有非对等性；(3) 行政法律关系主体的权利义务一般是法定的；(4) 行政主体实体的权利义务是重合的；(5) 大多数的行政法律关系争议由行政机关或行政裁判机构按照行政程序或准司法程序加以解决，只有在法律有规定的情况下，才由法院通过司法

程序解决。

5. 监督行政法律关系的特征

(1) 监督行政法律关系是一种多重、复杂的法律关系；(2) 监督行政法律关系包含着行政诉讼法律关系；(3) 监督行政法律关系主体之间的权利义务关系具有非对等性。

第三节 行政法的基本原则

1. 行政合法性原则的涵义及具体内容

行政合法性原则,是指行政权的存在和行使必须依据法律,符合法律,不得与法律相抵触。行政合法性原则的具体内容:

(1) 行政职权必须基于法律的授予才能存在;(2) 行政职权必须依据法律行使;(3) 行政授权、行政委托必须有法律依据,符合法律要旨。

2. 行政合理性原则的涵义及具体内容

它是指行政行为的内容要客观、适度,合乎理性。合理性原则产生的主要原因是行政自由裁量权的存在。

行政合理性原则的具体内容:

(1) 行政行为应符合立法目的;(2) 行政行为应建立在正当考虑的基础上,不得考虑不相关因素;(3) 平等适用法律规范,相同事实不得给予不同对待;(4) 符合自然规律;(5) 符合社会道德。

3. 行政应急性原则的涵义及其行使应符合的条件

应急性原则是现代行政法治原则的重要内容,是指在某些特殊的紧急情况下,出于国家安全、社会秩序或公共利益的需要,行政机关可以采取没有法律依据的或与法律相抵触的措施。应急性原则是合法性原则的例外,但是它并非排斥法律控制。

一般而言,行政应急权力的行使应符合以下几个条件:(1)存在明确无误的紧急危险;(2)非法定机关行使了紧急权力,事后应由有权机关予以确认;(3)行政机关作出应急行为应受有权机关的监督;(4)应急权力的行使应该适当,应将负面损害控制在最小的程度和范围以内。

第四节 行政法在法律体系中的地位和作用

1. 联系实际分析行政法在法律体系中的地位

行政法是仅次于宪法的部门法,是我国社会主义法律体系中最重要部门法之一,在法律体系中具有重要的地位和影响。

(1)从行政法的调整对象来看,行政法调整着广泛而重要的社会关系,这类社会关系与国家权力、公民权利息息相关,是公民权利与国家权力关系的重要组成部分。

(2)从行政法与宪法的关系来看,行政法是宪法的最重要的实施法。

(3)从行政法与其他基本法律部门的关系来看,行政法对其他部门法的影响越来越大。

2. 分析行政法的特殊社会作用

就同属于法的范畴而言,行政法与其他部门法一样,具有法的规范作用和一般社会作用。行政法的规范作用,是指行政法具有指引作用、评价作用、预测作用、教育作用和强制作用。行政法的一般社会作用体现为:保障公民权益,维护和巩固社会秩序,推动社会主义政治、经济、文化等事业的发展。

行政法的特殊社会作用体现在两方面:一方面,行政法具有保障行政管理有效实施的作用;另一方面,行政法具有保护公民、法人和其他组织的合法权益的作用。这两个方面的作用是有机的、统一的。

第五节 行政法学的发展及其学科体系

1. 行政法与行政法学的区别与联系

行政法与行政法学是两个既有联系又有区别的不同范畴。行政法属于法律的范畴，是一系列调整行政关系和监督行政关系的法律规范和原则的总称，这些规范和原则有机地构成一个法律部门。

行政法学属于法学的范畴，是研究行政法的科学。行政法学的任务是研究行政法的基本原则和规范；研究行政法的历史发展规律；研究行政法的本质、内容和形式；研究行政法的制定、执行和遵守；研究人们关于行政法的观念、学说的理论。行政法学是有关行政法的学问，而行政法则行政法学产生的客观物质基础。二者既有联系，又有本质上的区别。

2. 大陆法系和英美法系国家行政法学的特点

大陆法系国家的人们较早地认识到了行政法的作用，行政法学也就随之在这些国家较早地产生了。大约在 19 世纪中末叶，法国率先有一些学者提出了行政法理论。但直到本世纪初前后，行政法学才在大陆法系国家形成体系。目前，大陆法系国家行政法学体系一般是在绪论的基础上展开为“行政组织法”、“行政作用法”和“行政救济法”三个部分。其重点是关注行政权的设定和运作，强调对其保障和监督。

英美法系国家的行政法学研究起步较晚。这主要是与英美法系国家最初因误解大陆法系的行政法而否认行政法的态度有关。英国直到 20 世纪后才逐步形成行政法学的专门研究。在美国，本世纪初只有少数学者写过数本行政法专著，其行政法学的真正重大发展是在本世纪 30 年代以后，尤其是二次大战以后。英美法系国家行政法学的重点放在行政立法、行政程序、行政责任和司法审查方面。在承认行政权扩大的同时，强调司法权对行政权

的制约。

同步测试

一、选择题（在每个小题的四个备选答案中选择至少一个正确答案。）

1. 行政法的特殊渊源是_____
A. 行政法关系 B. 行政关系
C. 行政法律关系 D. 行政关系和监督行政关系
2. 行政法的基本原则是_____
A. 行政合法性原则 B. 行政合理性原则
C. 行政法治原则 D. 依法行政原则
3. 行政法的调整对象是_____
A. 行政法规 B. 规章
C. 法律 D. 其他规范性文件
4. 行政职权由_____等要素构成
A. 权力主体 B. 权力客体
C. 权力内容 D. 权力范围
5. 我国宪法规定的有权制定规章的机关是_____
A. 全国人大常委会 B. 省级人大
C. 国务院各部委 D. 国务院
6. 行政权相对于其他国家权力，具有的特点是_____
A. 自由裁量性 B. 主动性和广泛性
C. 强制性 D. 单方意志性和优益性
7. 实体行政法与程序行政法是以行政法的_____标准划分
A. 调整对象的范围 B. 作用
C. 功能 D. 性质
8. 行政法主体包括_____
A. 行政主体 B. 行政相对方
C. 立法机关 D. 司法机关

9. 行政法律关系由_____组成
A. 行政法律关系主体 B. 行政法律关系内容
C. 行政法律关系客体 D. 行政法律关系标的
10. 监督法律关系的主体包括_____
A. 行政主体 B. 权力机关
C. 司法机关 D. 审计机关和行政监察机关

二、填空题

1. 在中国,行政指_____对国家与公共事务的决策、组织、管理和控制。
2. 行政法是调整_____以及由此产生的_____的法律规范的总称。
3. 按照行政法调整对象的范围为标准,行政法可分为_____和_____。
4. 行政主体指依法享有并行使_____,履行_____,并独立承担由此产生的相应法律责任的行政机关和法律、法规授权的组织。
5. 行政法律关系的客体包括_____,_____和_____。
6. 监督法律关系的客体主要是_____。
7. _____是行政法的基本原则,其对行政主体的要求可概括为_____。
8. 合法性原则指行政权的_____和_____必须依据法律,符合法律,不得与法律相抵触。
9. 合理性原则是指行政行为的内容要_____,_____,_____。
10. 行政法是仅次于_____的一个重要部门法。

三、名词解释

- | | |
|----------|-------------|
| 1. 行政 | 2. 行政法 |
| 3. 行政权 | 4. 监督行政法律关系 |
| 5. 行政法主体 | 6. 行政应急性原则 |

四、判断题

1. 行政职权简称行政权。()
2. 行政法上的“行政”大多是指公共行政。()
3. 所有法律解释都是行政法的渊源。()
4. 行政法的基本原则只是行政法学理论中的概念,不能直接作为行政法适用。()
5. 行政法主体也就是行政法律关系主体。()

五、简答题

1. 行政权与公民权利的关系?
2. 简述行政法的涵义和特点?
3. 监督行政法律关系的特征有哪些?
4. 简述行政法律关系与监督行政法律之间的联系?

六、论述题

1. 试论述行政法的基本原则。

参考答案

一、选择题

1. D 2. C 3. D 4. A、C、D 5. C 6. A、B 7. D 8. A、B、C、D
9. A、B、C 10. A、B、C、D

二、填空题

1. 国家行政机关 2. 行政关系 监督行政关系 3. 一般行政法 特殊行政法 4. 行政权力 行政职责 5. 物质财富 精神财富 行为
6. 行政行为 7. 行政法治 依法行政 8. 存在 行使 9. 客观 适度 合乎理性 10. 宪法

三、名词解释

1. 行政 行政法领域中的行政是相对于社会组织、企业的“私人行政”的公共行政,是指国家行政机关对国家与公共事务的决策、组织、管理和控制。
2. 行政法 是国家重要的其地位仅次于宪法的部门法之一,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。

3. 行政权 是国家政权的组成部门,是由国家宪法、法律赋予国家行政机关或特定的组织执行法律规范、实施行政管理活动的权力。

4. 监督行政法律关系 指国家有权机关或其他享有监督行政权的主体,在监督行政行为过程中,根据行政法与行政主体之间形成的具有行政法上权利、义务、内容的法律关系。

5. 行政法主体 指在行政领域的各种法律关系中权利义务的享有与承担者,除行政主体和相对方外还包括监督行政法律关系主体。

6. 行政应急性原则 是现代行政法治原则的重要内容,指在某些特殊紧急情况下,出于国家安全、社会秩序或公共利益的需要,行政主体可以采取无法律依据的或与法律相抵触的措施,但并非排斥任何法律控制和有权机关对其进行的监督。

四、判断题

1. × 2. √ 3. × 4. × 5. ×

五、简答题

1. (1)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。(2)行政权一旦形成,便与公民权利结成一种既互相依存,又相互对立的关系。在行政主体与相对方形成的关系中,一方权利(权力)的实现,要求另一方履行相应的义务。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应是平衡的。一方重权利(权力)、轻义务,另一方重义务、轻权利,势必破坏现代社会所要求的个体利益与公共利益之间应有的平衡。

2. 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,其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:

(1)行政法在形式上的特点:①行政法没有统一、完整的法典。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,居各部门法之首。

(2)行政法在内容上的特点:①行政法的内容十分广泛;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性规范是交织在一起,并往往共存于一个法律文件之中。

3. 监督行政法律关系是指有权国家机关和享有监督行政权的主体,在依法监督行政主体作出的行政行为的过程中,与行政主体之间形成的具有行

政法上权利义务内容的法律关系。其特征主要有：

(1) 监督行政法律关系是一种多重复杂的法律关系。在我国对行政享有监督权的主体很多，如权力机关、司法机关、行政监察机关等。这些主体在监督行政行为过程中，与行政主体分别形成不同的相应的监督行政法律关系，且这些关系并非完全分离，更多的时候是相互交叉的。

(2) 监督行政法律关系包含着行政诉讼法律关系。行政诉讼法律关系是以审判机关为监督主体的监督行政法律关系，是监督行政法律关系中最主要的。

(3) 监督行政法律关系主体之间的权利义务具有非对等性。行政主体在实体行政法律关系中享有较多的权利，承担较少的义务，而在监督行政法律关系中享有较少的权利，承担较多的义务。

(4) 监督行政法律关系的客体是行政主体作出的行政行为。

4. 行政法律关系是行政主体在行使行政职权、履行行政职责、实施行政管理活动过程中与相对方形成的具有行政法上权利义务内容的法律关系。监督行政法律关系，是指有权国家机关和其他享有监督行政权的主体在监督行政主体作出的行政行为过程中，与行政主体形成的具有行政法上权利义务内容的法律关系。两者之间既有联系又互相区别。

二者的联系主要在于：(1) 监督行政法律关系是在行政法律关系的基础上形成的，没有行政法律关系也就没有监督行政法律关系。(2) 监督行政法律关系和行政法律关系可以相互影响。一方的变化可能导致另一方的产生、变更与消灭。(3) 相对于行政主体而言，监督行政法律关系的非对等性和实体行政法律关系中的非对等性是倒置的，这正体现了行政法的平衡精神。

六、论述题

1. 行政法的基本原则即行政法治原则，它是贯穿于行政法关系之中，指导行政法的制定与实施的根本原理或基本准则，它具有不可替代的非常重要的作用。行政法治原则作为法治原则在行政法上的反映，涵盖了对行政法主体的所有要求，对行政主体的要求可概括为依法行政，对其他行政法主体的要求则是必须守法，依法监督行政行为等。行政法治原则可具体分解为行政合法性原则、行政合理性原则、行政应急性原则。

行政合法性原则是指行政权的存在、行使必须依据法律，符合法律，不得与法律相抵触，它是行政法治原则的重要组成部分，其具体内容和要求是：(1) 行政职权必须基于法律的授予才能存在，任何没有法律根据的职权都不应存在。(2) 行政职权必须依据法律行使，即要求行政主体在行使行政职权