

XingZheng
FaXue

行政法学

简明教程 | JianMing
JiaoCheng

尹奎杰 主 编
王 箭 副主编



吉林人民出版社

行政法学简明教程

主 编：尹奎杰

副主编：王 箭

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法学简明教程 / 尹奎杰主编. -- 长春 : 吉林大学出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5677 - 5713 - 4

I. ①行… II. ①尹… III. ①行政法学 - 中国 - 教材
IV. ①D922. 101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 024898 号

书 名: 行政法学简明教程

作 者: 尹奎杰 主编

责任编辑: 朱进 责任校对: 曹德斌

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787 × 1092 毫米 1/16

印张: 15 字数: 266 千字

ISBN 978 - 7 - 5677 - 5713 - 4

封面设计: 林雪

吉林市海阔工贸有限公司印刷

2016 年 3 月 第 1 版

2016 年 3 月 第 1 次印刷

定价: 53.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 501 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431 - 89580028/29

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

前 言

本教材是针对法学专业和行政管理专业的本、专科学生使用的课程教材，内容精简、通俗清晰、要点突出、内容全新、实用性强。

在编写本教材的过程中，教材编写组总结和借鉴国内外相关权威教材的各种版本，并结合多年来教学经验，去粗取精，力求把知识性、系统性、理论性、实用性、精简性相结合，将行政法学体系概括为总论、行政主体论、行政行为论、行政责任论、行政救济论等五编。教材也可以作为本、专科行政法学课程的参考教材。

本教材由尹奎杰教授担任主编，由陈红岩、毛艳辉对全书进行了全文校阅及统稿。具体写作分工如下：

第一章 尹奎杰 巢陈思

第二章 王 箭 解 方

第三、四章 陈红岩

第五、六章 刘江月

第七、八章 隋一卓

第九、十章 裴 培

第十一、十二、十三章 隋立婧

第十四章 毛艳辉

第十五章 邢 洋

第十六章 毛艳辉 贺广秀

编 者

2015 年 7 月

目 录

第一编 行政法导论

第一章 行政法概述·····	(2)
第一节 行政法的基本概念·····	(2)
第二节 行政法的基本学说·····	(7)
第三节 行政法学的历史发展·····	(10)
第二章 行政法的基本原则·····	(13)
第一节 国外行政法基本原则概况·····	(13)
第二节 我国行政法的基本原则·····	(15)

第二编 行政主体论

第三章 行政法律关系主体·····	(28)
第一节 行政法律关系主体概述·····	(28)
第二节 行政法律关系与相关主体·····	(30)
第四章 行政主体·····	(34)
第一节 行政主体概述·····	(34)
第二节 行政职权与行政职责·····	(42)
第五章 公务员·····	(47)
第一节 公务员法概述·····	(47)
第二节 公务员法的基本原则·····	(48)
第三节 公务员的条件、录用·····	(52)
第四节 公务员的权利、义务·····	(54)
第五节 公务员的奖惩·····	(55)
第六章 行政相对人·····	(58)
第一节 行政相对人概述·····	(58)
第二节 行政相对人的地位、权利与义务·····	(61)

第三编 行政行为论

第七章 行政行为概述·····	(68)
-----------------	------

第一节 行政行为的概念、特点、分类	(68)
第二节 行政行为的内容、形式、效力	(73)
第八章 抽象行政行为	(78)
第一节 抽象行政行为概述	(78)
第二节 行政立法行为	(81)
第三节 其他规范性文件的制定	(89)
第九章 具体行政行为	(92)
第一节 具体行政行为的概念和特征	(92)
第二节 依职权的行政行为	(93)
第三节 依申请的行政行为	(110)
第四节 行政合同与行政指导	(117)
第十章 行政程序法	(120)
第一节 行政程序法的产生与发展	(120)
第二节 行政程序法的基本原则	(123)

第四编 行政责任论

第十一章 行政违法与行政不当	(130)
第一节 行政违法	(130)
第二节 行政不当	(132)
第十二章 行政责任	(134)
第一节 行政责任的概念、特征	(134)
第二节 行政责任的认定与追究	(135)
第十三章 行政赔偿	(138)
第一节 行政赔偿概述	(138)
第二节 行政赔偿法律关系主体	(139)
第三节 行政赔偿程序、方式、标准与追偿	(141)
第十四章 行政补偿	(146)
第一节 行政补偿概述	(146)
第二节 行政补偿的方式、范围和程序	(148)

第五编 行政救济论

第十五章 行政复议	(156)
第一节 行政复议概述	(156)
第二节 行政复议的基本原则	(159)

第三节	行政复议法律关系	(161)
第四节	行政复议管辖	(162)
第五节	行政复议程序	(165)
第六节	行政复议证据	(168)
第七节	行政复议责任	(170)
第十六章	行政诉讼	(172)
第一节	行政诉讼概述	(172)
第二节	行政诉讼的基本原则	(175)
第三节	行政诉讼的受案范围	(181)
第四节	行政诉讼的管辖	(189)
第五节	行政诉讼参加人	(196)
第六节	行政诉讼的证据	(203)
第七节	行政诉讼程序	(208)
第八节	特殊行政诉讼	(222)
主要参考书目		(230)



第一编

行政法导论



第一章 行政法概述

学习目标：了解行政法的基本概念，行政法的基本学说，行政法的历史发展。理解行政与行政权，控制论与管理论，两大法系行政法的历史发展及相关比较。

重点难点：掌握行政法与行政法律关系，平衡论，中国行政法的历史发展。

第一节 行政法的基本概念

一、行政

行政一词源于拉丁文 *administrare*，英文为 *administration*，原意是“执行政务”。根据美国出版的《文字与科学》一书统计，“行政”一词有多达12种含义。但通常指对国家与公共事务的管理，而不是指对一般社会组织、私人企业内部事务的管理。前者一般称为公共行政，后者相对于前者叫做私人行政。只有前者才受到行政法的调整和规范。它是国家的一种专有活动，体现着国家的一类职能，即行政管理职能。非行政法意义上的“行政”，未必一定与国家的管理、公共事务的管理有联系，可以指一般意义上的社会管理。

对于作为国家活动行为的行政，国内外学者亦无统一的解释。主要观点有以下几种：

第一种观点认为行政是国家意志的执行。持这种观点的主要代表人物是美国行政学家 F·古德诺。

第二种观点认为行政是指除立法、司法活动之外的一切活动。人们将其概括为“排除说”。持这种观点代表人物有日本的行政法学家美部农达吉，他的原话即为“行政是除立法、司法以外的一切活动”。^①

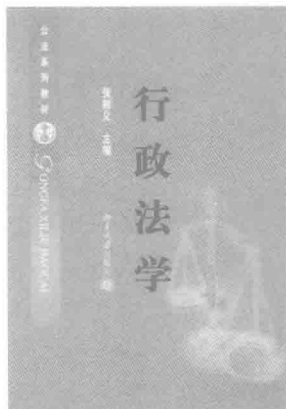
^① 张载宇：行政法要论 [M]，台湾：台湾汉林出版社，1977：10。

第三种观点认为行政是指国家事务的管理,即行政管理说。美国的《社会科学大辞典》就是这样解释的。

第四种观点是“行政机关职权说”。这种观点认为“行政乃行政机关关于行政职权所为之一切行为”。

第五种观点是“目的说”,也称为“目的实现说”。例如:德国的行政法学者迈叶尔(Otto Mayer)、乃班德等人都主张“行政是实现国家政治目的的一切活动”。

第六种观点简称为“组织管理说”。最著名的是马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一书中给“行政”下的一个定义,即“行政是国家的组织活动”。我国的许多法学家认为这一定义是科学的,它“不仅揭示了行政的本质,而且划定了它的范围”。^①我国学者又进一步细化提出:“行政是国家行政机关对国家公共事务的决策、组织、管理和调控”。^②



二、行政权

行政权,是指国家行政机关执行法律、实施行政管理活动的权力,是国家政权的组成部分。行政权的涵义,可以从其与下列相关概念的比较来理解:

1. 行政权与政权。政权通常是指一个国家的统治权,统治完整而独立就意味着主权。行政权是国家政权的一个组成部分,是国家主权的一项内容。政权的主体是国家,而行政权的主体是政府(行政机关)。

2. 行政权与行政职权。前者指行政机关依法管理国家事务的权力,是一般的、笼统的抽象概念。后者则是“定位”到具体的行政机关和工作人员身上的,是与其职务和职位相适应的管理资格和权能。两者是抽象与具体、一般与个别的关系。

3. 行政权与行政权限。行政权一般由三个要素构成,即权力主体、权力内容、权力范围。行政权限仅指权力范围,即行政权行使所不能逾越的范围界限,是行政权的构成要素之一。两者是包含关系,而不是等同关系。

① 胡建森,行政法学[M],北京:法律出版社,1997:4.

② 罗豪才,主编,行政法学[M],北京:北京大学出版社,1996:3.

(4) 行政法与行政法学。前者属于法律范畴，是一系列行政法律规范的总称。后者属于法学范畴，是研究行政法的科学，包括研究行政法的基本原则和规范、行政法的历史发展规律、行政法的本质、内容和形式等。

三、行政法

我国行政法是调整由行政活动引起的行政法律关系法律规范的总和。

1. 行政法的性质

行政法的性质主要体现在以下三个方面：

(1) 行政法的政治性。行政法是宪法的最直接派生。有学者将之喻为动态的宪法。与其他部门法相比，行政法与主权、政党、政策等政治现象的联系是紧密而不可分的。从这一角度出发，行政法可以被看做具有政治意义的法。

(2) 行政法具有公法性。行政法主要调整公权关系，即国家行政机关在行政管理活动中，与作为相对一方的公民、法人等之间的法律关系，故应当属于公法之列。但这种提法旨在阐明行政法调整和规范的对象特殊性。我们不能因行政法具有公法性，就下结论说行政法就是公法，因为这样便无法解释无公私法区分的传统国家的行政法现象。

(3) 行政法的国内性。行政法调整的不是国家与国家之间关系的法律。行政法属于国内法。尽管有时国内行政法会被国际行政法所吸收，成为国际关系的准则，反之有时国际法也是国内行政法的渊源，但这些都不影响行政法的国内性质。

2. 行政法的特征

行政法的特征，一般认为有以下几点：

(1) 内容具有广泛性、易变性。广泛性体现在其所调整、规范的内容几乎包括了社会生活的所有领域。不仅限于传统的治安、军事、税务、外交，还包括工商、食品、卫生、保健等。可以说各个生活领域所发生的社会关系均需行政法的调整。易变性指相对于其他法律，行政法内容容易发生变化，不如其他法律那样有相当的稳定性。

(2) 形式上，行政法并无统一、完整的法典，而是由众多的分散于各种法律文件中的行政法规范所构成。

(3) 行政法赖以存在的法律形式、法律文件以及行政法律规范的数量特别多，居各部门法之首。



(4) 行政实体法与行政程序法没有明确的界限。传统上将行政法分为实体法和程序法,例如:民法与民事诉讼法、刑法与刑事诉讼法通常都是实体法与程序法分开,独立立法成章。而行政法中的实体性规范与程序性规范总是交织在一起的,往往共存于一个法律文件之中。就整体而言,行政法的规范更多的是程序规范,甚至占主导地位。

3. 行政法的渊源

行政法的渊源指行政法的存在形式。任何部门法均须藉以一定的法律规范和原则的形式表现,行政法也不例外。不同国家行政法的渊源不尽相同,概括起来,大致有以下五种:制定法、判例法、习惯或惯例、行政法理、条约和协定。

我国是成文法国家,行政法渊源一般只限于成文法。作为行政法的成文法渊源依其制定主体、效力层次、制定程序的差别等,大致包括以下几类:宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、行政规章、国际条约和行政协定、法律解释。

四、行政法律关系

不同的法律部门调整不同的社会关系,行政法调整行政关系。这种行政关系在实施行政权的过程中必须通过行政法的调整,将之“升华”为行政法律关系。行政关系经过行政法的规范、调整就成为行政法律关系。完整地说,行政法律关系是指经过行政法规范调整的,因实施国家行政权而发生的,行政主体与行政相对人之间、以及行政主体之间的权利与义务关系。

1. 行政法律关系的构成要素

行政法律关系由行政法律关系的主体、客体、内容等要素构成。

(1) 行政法律关系的主体。行政法律关系的主体,亦称行政法律关系的当事人,指行政法律关系中权利的享有者和义务的承担者。行政法律关系的主体主要包括行政主体与行政相对人,即行政法律关系中的双方当事人。

(2) 行政法律关系的客体。行政法律关系的客体是行政法律关系当事人权利义务所指向的对象。行政法律关系的客体范围很广泛,可以概括为物质财富、精神财富、行为三种。物质财富,例如土地、房屋、森林等,其成为行政法律关系的客体必须同时具备两个条件:一是已为人类所认识、控制、支配,并能满足人们的社会需要;二是应为行政法律规范所规定。精神财富主要指一定形式的智力成果,例如:著作、专利、商标等。

行为指行政法律关系主体有目的、有意识的活动，例如，征税、征地、扰乱治安、阻碍交通等。

行政法律关系的内容，指行政主体和行政相对人在行政法律关系中享有的权利和承担的义务。由于行政法律关系的主体包括行政主体与行政相对人，行政法律关系的内容也分为行政主体的权利义务和行政相对人的权利义务两部分。行政法律关系的主体是行政法律关系的核心，离开它谈行政法律关系便没有意义。



行政执法

2. 行政法律关系的特征

行政法律关系区别于其他法律关系的特征主要有以下五点：

(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。行政法律关系的非对等性，主要指行政法律关系主体双方的权利义务不对等。当一方实现权利时，另一方的权利则同时受到限制。

(3) 行政法律关系主体的权利义务一般是法定的。

(4) 行政法律关系主体的权利不能自由处分。

(5) 行政法律关系引起争议后，行政机关有单方解决处理权。

3. 行政法律关系的类型

(1) 内部行政法律关系和外部行政法律关系

内部行政法律关系，是指上下级行政机关之间、行政机关内部组成机构之间、行政机关与其工作人员之间发生的受行政法调整的行政关系。外部行政法律关系，是指行政机关或法律授权的组织与公民、法人等之间发生的，受行政法调整的行政管理关系。

(2) 行政实体法律关系和行政程序法律关系

行政实体法律关系是指行政主体在行使行政职权的过程中与行政相对人发生的关系。行政程序法律关系是行政主体与行政相对人依行政程序法而形成的法律关系。

第二节 行政法的基本学说

一、管理论

1. 管理论主要观点与特征

(1) 从行政法的目的看,管理论认为,行政法的主要目的在于保障国家和社会公共利益。例如,原苏联行政法学者马诺辛在其所著《苏维埃行政法》一书中指出:“行政法规范的任务是调整苏维埃国家管理范围内的社会关系。这种调整的目的在于保证管理关系的参加者的行为符合苏联共产党和苏维埃国家政权的政策。”

(2) 从行政法的概念及内容看,正如马诺辛在《苏维埃行政法》中指出的,“行政法作为一种概念范畴就是管理法,更确切一点说,就是国家管理法……行政法规范调整苏维埃国家管理范围内的社会关系,即在社会主义和共产主义建设中,为完成国家任务和行使国家职能而进行的实际组织工作过程中产生的关系。”^①关于行政法的手段,管理论者认为行政法的手段主要是强制和命令性的。例如,瓦西林科夫在《苏维埃行政法总论》中曾提出,“管理过程的权力和组织性质自然也反映在行政规范的内容上,这种规范大都是命令性的。”^②

2. 管理论的弊端

(1) 过分依赖和倚重国家权力,即把行政机关及其公务员行为设想成理性的,没有出现武断专横、滥用权力的可能。

(2) 管理论以管理者为本位,以管理为使命,视法为管理的工具,单向性地强调行政特权和行政效率,突出了行政领域“官本位”的特征,忽略了对管理者的监督,使行政权力的运用容易陷入失控的状态。这与行政民主、法治的原则并不相符。

(3) 管理论明确宣称,在行政法律关系中,管理者和被管理者之间处于不平等的法律地位,把行政管理对象视为纯粹的管理客体,无视行政相对人的权利,甚至根本否认在行政管理领域存在公域和私域的界分,将公民的个体利益完全淹没于社会公共利益中,使行政相对人的独立自主性无以立足,自主发展更没有可能。

^① 马辛诺. 苏维埃行政法 [M]. 黄莲秀译,北京:群众出版社,1983:29.

^② 瓦西林科夫,主编. 苏维埃行政法总论 [M]. 姜明安等译,北京:北京大学出版社,

二、控权论

1. 控权论的主要理论依据

法律高于权力，享有至上权威；

- (1) 对行政自由裁量权不信任；
- (2) 立法是控制行政权的重要手段；
- (3) 司法审查是行政法的重要内容；
- (4) 重视行政程序；
- (5) 个人利益优先于公共利益。

2. 控权论的合理性和积极作用

控权论尽管在当今已经明显显露其不足，但其曾起过的合理性和积极作用是不容否认的，主要体现以下几点：

(1) 反映了资产阶级上升时期新兴的资产阶级的意志，促进了英美国国家早期自由竞争资本主义的发展。

(2) 控权论传达出一种合理的信息，即对政府权力扩张持警惕慎重的态度，尽管在现实生活中这种扩张的趋势不可避免。

(3) 控权论以保护个人利益与自由为宗旨，在其调整国家与公民的关系上，始终关注了与国家相对的个人利益的安危，成为行政相对人可以寻求庇护的法律基点。

3. 控权论的局限性与偏颇

(1) 控权论片面地、绝对地、形而上学地对待行政权力与个人权利。其片面强调二者之间的对立、冲突与互不相容，而没有全面考虑两者的共存、互相依赖，以维护社会统一体存在，互相监督、激励等关系。

(2) 控权论观点较为消极。控权论将行政法视为控制政府权力的一种消极工具，即政府制定的政策和执行也可能代表个人和社会的利益，并能增进这些利益。而对个人权利也限于消极的保护，忽略了公民有效作用于行政过程的参与机制。

(3) 控权论笼统地排斥行政自由裁量权，认为行政自由裁量权的存在和任意性行使注定对个人权利产生不利的限制和影响，否认行政自由裁量权能发挥行政机关的积极性和能动性，以适应永不停顿的社会变化，保障公民权益并促进其增长的作用。因此，这一观点与现实需要发生明显脱节。

(4) 控权论受司法万能观念的影响，过分渲染司法的控权作用，甚至

成为司法广泛介入行政的借口，这实际为新的权力滥用提供方便。^①同时，也必然使司法机关负担过重，面对累累且复杂的行政案卷力不从心。

(5) 控权论忽略了公民权利也可能被滥用，以及行政法在防止公民权利滥用方面的作用。

三、平衡论

1. 平衡论的基本观点

在我国，提出并系统讲述行政法的理论，最早见于罗豪才教授等于1993年发表的论文《论现代行政法的理论基础》。^②该文提出，“现代行政法既不是管理法，也不是控权法，而是保护行政权与公民权处于平衡状态的平衡法。”

关于平衡论的基本观点，罗豪才教授和甘雯博士在1996年合写的一篇文章中进行了如下概括归纳：首先，关于行政法的目的，平衡论主张，行政法既要保障行政管理的有效实施，又要防止公民权利的滥用或者违法行使。行政法的本质就在于平衡行政机关和行政相对人的权利义务关系。“平衡”是行政法的最优化状态和基本价值导向。^③关于行政法的内容，平衡论认为，行政法是调整行政关系和监督行政关系的法律规范和原则的总称。关于行政法的原则，平衡论主张将依法行政作为行政法的重要基本原则。关于行政法的手段，即在必要的场合运用命令、强制手段，同时在可能的情况下，尽量避免采用行政命令、行政制裁、行政强制手段，淡化权力色彩。

2. 平衡论理论的合理和积极意义

平衡论作为一种理论学说，其学术地位和影响是不可低估的。它的价值在于：其一，平衡论奠基于哲学上矛盾的两点论与重点论，揭示了行政主体与相对人的对立统一，兼顾了公益与私益、效率与公平，不搞一点论，不走极端；其二，平衡论倡导以行政权与公民权的关系作为行政法研究的核心问题，并将其作为行政法的主导关系，作为一种基础性的、直接的、最重要的关系来处理，并在两者间诉诸平衡的机制设置，使得行政法理论研究从传统的控权、管理的模式转向建立新的理论框架和科学体系。其三，平衡理论的发展反映了转型发展时期中国的行政法律制度实践。平

^① 李娟：行政法学控权论理论研究，载于行政法论丛（第2卷）[M]，北京：法律出版社，1999：59。

^② 中国法学，1993（1）。

^③ 中国法学，1996（4）。

衡论既兼顾了我国行政法传统,符合我国国情,同时又体现了现代行政法的总趋势。平衡论对于我国行政立法、行政执法、行政司法均起到了有力的指导作用。

当然,平衡论在行政法中的贯穿也面临着一定的难题,即:是否可能建立一套制度,以便能够在规则约束与自由裁量之间、多元分散的利益之间发现“平衡点”,并达到一种良好的平衡。

第三节 行政法的历史发展

一、我国行政法的产生与发展

1. 新中国成立前行政法的产生与发展

我国现代意义上的行政法产生于民国初期。1914年7月15日公布的《行政诉讼法》是中国历史上第一部行政诉讼法。1914年3月21日公布的《平政院编制令》中规定,平政院具有行政法院的性质,行政审判权不属于普通法院,而属于平政院。1932年11月27日,国民党政府颁布了《行政诉讼法》,1945年4月16日又颁布了《行政法院组织法》。这两个法律规定,行政法院与普通法院分立,专门处理行政诉讼案件。同时规定行政诉讼有三个步骤,当事人必须先向行政机关提出诉愿和再诉愿,不服的才能向行政法院提起诉讼。

2. 新中国行政法的产生与发展

新中国行政法的发展经历了以下四个阶段:

(1) 行政法的初创阶段。1949年至1956年是我国民主与法制建设的初创阶段,在这个过程中我国没有制定系统的行政法体系,甚至对行政法的认识也较为有限。

(2) 行政法的发展停滞、倒退阶段。1957年至1977年间,由于反右运动的扩大化以及“文化大革命”的爆发,行政法失去了赖以生存的土壤,被破坏殆尽。

(3) 行政法的恢复阶段。1978年至1988年,自十一届三中全会的召开,特别是1982年《宪法》的制定、颁布,我国行政法进入了恢复阶段,许多领域的行政法律规范相继制定,初步结束了行政法领域无法可依的局面。1982年颁布《民事诉讼法(试行)》,其中规定人民法院依照民事诉讼法审理行政案件,这一规定标志着中国行政诉讼制度的诞生。

(4) 行政法的发展阶段。1989年颁布了《行政诉讼法》,确立了司法