

行 政 法

高等专业函授教材

行 政 法

高 等 专 业 函 授 教 材

目录

第一章 行政法的概念和渊源	(1)
第一节 行政法的概念和特点	(1)
第二节 行政法的渊源和分类	(7)
第二章 行政法律关系	(9)
第一节 行政法律关系的构成	(9)
第二节 行政法律关系的特征	(13)
第三章 行政法的基本原则	(16)
第一节 行政合法性原则	(17)
第二节 行政合理性原则	(20)
第四章 行政机关组织法和编制法	(24)
第一节 国家行政机关概述	(24)
第二节 国家行政机关的法律概述	(28)
第三节 国家行政机关的结构和分类	(31)
第四节 中央行政机关与地方行政机关	(36)
第五节 对国家行政机关及其内部结构设置 的法律调整	(41)
第六节 行政机关编制法	(46)
第五章 国家公务员法	(50)
第一节 建立国家公务员制度的必要性	(50)
第二节 国家公务员法的调整范围,立法 目的和立法原则	(52)
第三节 国家公务员的权利义务和职位分类	(57)
第四节 国家公务员的考试录用和严格培训	(62)
第五节 国家公务员的考核、奖惩、职务升降、	

任免、辞职辞退、转任与回避	(65)
第六节 国家公务员的权益保障	(71)
第六章 行政行为概述	(76)
第一节 行政行为的概述	(76)
第二节 行政行为的分类	(77)
第三节 行政行为的内容	(80)
第四节 行政行为的效力	(82)
第七章 行政立法行为	(86)
第一节 行政立法的概念	(86)
第二节 行政立法的历史发展及存在理由	(87)
第三节 行政立法的形式	(90)
第四节 行政立法的程序	(92)
第八章 行政许可行为	(95)
第一节 行政许可的概念	(95)
第二节 许可证的种类	(98)
第三节 行政许可的程序	(101)
第四节 许可证的效力	(102)
第九章 行政裁决行为	(106)
第一节 行政裁决的概念	(106)
第二节 行政裁决的发展	(107)
第三节 行政裁决的范围	(109)
第四节 我国行政裁决的现状和存在问题	(110)
第十章 行政处罚行为	(113)
第一节 行政处罚的概念	(113)
第二节 行政处罚的种类和形式	(116)
第三节 行政处罚的程序	(120)
第十一章 行政强制执行行为	(125)

第一节	行政强制执行的概念	(125)
第二节	行政强制执行的种类与方法	(129)
第三节	行政强制执行的实施	(133)
第十二章	行政复议行为	(135)
第一节	行政复议行为的概念	(135)
第二节	行政复议与行政诉讼的关系	(137)
第三节	行政复议的程序	(139)
第十三章	行政诉讼法概述	(143)
第一节	行政诉讼法的概念、特征和任务	(143)
第二节	行政诉讼的历史发展	(145)
第三节	行政诉讼法律关系	(148)
第十四章	行政诉讼法的基本原则	(155)
第一节	行政诉讼法基本原则概述	(155)
第二节	行政诉讼法的基本原则	(155)
第十五章	行政诉讼的主管与管辖	(161)
第一节	行政诉讼的主管	(161)
第二节	行政诉讼管辖的概念和分类	(163)
第三节	级别管辖	(165)
第四节	地域管辖	(166)
第五节	裁定管辖	(168)
第十六章	诉讼参加人	(172)
第一节	当事人	(172)
第二节	共同诉讼人	(175)
第三节	第三人	(177)
第四节	诉讼代理人	(178)
第十七章	行政诉讼证据和强制措施	(181)
第一节	行政诉讼证据的概念和种类	(181)

第二节	行政诉讼证据的收集、判断和保全·····	(183)
第三节	行政诉讼的强制措施·····	(186)
第十八章	行政案件的审理程序·····	(189)
第一节	第一审程序·····	(189)
第二节	第二审程序·····	(195)
第三节	审判监督程序·····	(197)
第四节	行政案件审理程序中的几个问题·····	(199)
第十九章	行政案件的执行程序·····	(205)
第一节	执行程序的概念和范围·····	(205)
第二节	执行的基本程序·····	(206)
第三节	执行的措施·····	(207)
第二十章	行政监督法概述·····	(209)
第一节	行政监督法的概念·····	(209)
第二节	建立行政法制监督制度的重要意义·····	(209)
第三节	行政监督的主要内容·····	(210)
第四节	行政监督的种类·····	(210)
第二十一章	我国行政法制监督体系·····	(214)
第一节	国家权力机关的监督·····	(214)
第二节	行政机关内部的监督·····	(217)
第三节	检察监督·····	(218)
第四节	审判监督·····	(219)
第五节	群众监督和社会监督·····	(220)
第六节	党的监督·····	(221)
第二十二章	行政监察法·····	(224)
第一节	行政监察法的概念·····	(224)
第二节	我国行政监察法制建设的历史发展·····	(225)
第三节	我国行政监察法制建设的现状·····	(225)

第四节 完善我国的行政监察法制建设	(226)
附录 自学和复习方法	(227)

第一章 行政法的概念和渊源

第一节 行政法的概念与特点

一、行政的含义是什么？

(一) 什么是行政？

1. 定义及种类。1) 定义：行政的定义解释即“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。所谓“行政”，即指现代国家中各种社会组织所进行的所有上述活动的总称。2) 种类：行政存在于企事业单位、社会团体乃至国家等所有社会组织之中，通常把国家的行政称为“公共行政”，而把国家以外的各种社会组织的行政称为“私行政”。

2. 行政的含义因历史时期和社会制度的不同而不同。1) 在资产阶级国家中，行政的含义已由早期的“执行”变成了现代的“管理”之义：早期的资产阶级学者把“行政”理解为除“立法”、“司法”以外的又一类国家活动，但实际上由于立法机关长期居于最高地位，行政机关的职能仅仅是执行法律而已，因而那时的“行政”实际上是“执行”；直到 19 世纪末 20 世纪初，特别是第二次世界大战后，“行政权”才随着行政机关职能的增加和行政权力的扩大而逐步成为了名副其实的“管理权”。2) 在苏联，行政的含义即“国家管理”；苏联学者们认为，在一定意义上可以把“行政法”称为“国家管理法”，在那里，行政即意味着国家管理。

(二) 什么是国家的行政？

1. 国家的行政也称“公共行政”。2. 国家的行政有两方面的含

义:1) 首先,它是指一种组织机构:即它是指从事国家日常行政管理的一切机关。2) 其次,它又是一种职能:即它是除立法、司法和检察之外的一类国家职能的总称,其核心是国家行政机关的组织和管理活动。

(①、所谓“国家行政机关”,即指承担国家行政职能的机关;②、所谓“行政活动”,即指履行国家行政职能的活动,亦称行政管理活动;③、行政管理的内容:即包括国家行政机关自身的管理,也包含国家行政机关对经济、政治、文化和社会生活的管理。)

(三) 什么是行政法上的“行政”?

1. 行政法上的“行政”是指一种国家职能。1) 这种国家职能也称“公共行政”,它是与“私行政”相对称的。2) 与“私行政”相比,这种“公共行政”具有三特点:(1) 行使“公共行政权”的社会组织具有特殊性。即只有以下三种社会组织才能行使“公共行政权”:依组织法成立的国家行政机关;依法律授权而履行某种行政职能的社会组织;受行政机关委托而履行某种行政职能的社会组织。(2) “公共行政”以行使国家行政权为其特征:可以依法采取某些特殊的方法和手段,如行政拘留、强制执行等。(3) “公共行政”必须以维护公共秩序、促进公共利益为目的:这就需要运用行政法来规范“公共行政”,以控制各种行政违法活动。

2. 行政法上的行政职能与其他国家职能难以截然分开。1) 区分行政职能与司法职能还较容易些:如行政活动常常是依法主动进行的;而司法活动则是被动的,是在事后适用法律于已经存在的事实。2) 但区分行政与立法这两种国家职能就较困难了:国家事务的增多,使行政机关不仅具有执行立法机关制定的法律这种职能,而且具有自己制定行政法律规范的职能,行政机关制定法规时并不通过立法程序,而是依照行政程序,这就很难使立法职能与行政职能区分开来。3) 在资产阶级国家中,对于这种行政职能与

其他国家职能难以截然分开的状况,利用“三权分立”的学说去解释显然已无能为力了,无法在理论上自圆其说。4)但在我国,对这种行政职能与其他国家职能难以截然分开的状况,利用人民代表大会制的理论来解释则是合乎情理而顺理成章的:根据宪法和组织法,我国一定的行政机关可以制定行政法规和行政规章,并可根据授权法行使委任立法权,我国的国家行政机关既有行政职能,又具有部分立法权(即立行政法规、规章),不同于三权分立制国家的国家行政机关,这也正是我国人民代表大会制的优越性的重要表现之一。

3. 行政法上的“行政”事实上是一类国家机关和一类国家职能相结合的概念,也即国家行政机关行使国家行政权的各种活动:一般认为,只要是国家行政机关作出并涉及公共权力的行使,就是行政法上的“行政”,就要受到行政法的规范,而不论这种行为是否带有立法性质或司法性质。

二、如何理解行政法的概念?

(一) 因各种原因,对行政法的概念至今仍有争议,尚未形成一个世人公认的定义。

1. 以法国为代表的大陆法系国家的行政法倾向。1) 这些国家的行政法对行政机关的组织问题极为重视;2) 法国行政法的特点:(1) 认为行政法的作用有两个方面:即保障行政活动的有效性,以及控制行政权的滥用。(2) 极其重视行政机关内部的有效管理。(3) 行政法与公共行政密切相关。因而法国学者把行政法通常定义为“行政法是规定公共行政的公法。”

2. 英美法系国家的行政法倾向。1) 公共行政与行政法被分割研究:他们认为公共行政属于政治学的研究对象,而不是法学研究对象。2) 行政法的作用被看成为单方面的:主要强调其控制行政权行使的作用,甚至认为行政法就是“控制法”,因而行政法都侧

重于对行政机关与私人之间关系的调整。

3. 苏联的行政法倾向:其行政法的定义突出了行政机关的国家管理职能,他们常把行政法定义为“管理法”或“国家管理法”。

4. 我国的行政法倾向:1) 在许多方面意见仍不统一。2) 既立足于本国实际又受到了国外的影响。3) 对行政法概念的理解存在着多种意见:大致有七种类型的意见,因而行政法的定义也有七种不同的倾向。

(二) 对行政法的概念应作如下理解:

1. 行政法的定义。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。2. 这样理解的依据:因为划分法律各部门的主要依据就是法律的调整对象的特殊性,所以行政法的定义也应从其调整对象来确定。

三、行政法的调整对象是什么?

(一) 行政法的调整对象是国家行政关系。

(二) 什么是行政关系:

1. 定义:行政关系是指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总称。

2. 行政关系的两特点:1) 至少有一方当事人是国家行政机关并在其中起主导作用:即国家行政机关的参与及其权力的行使是行政关系发生的先决条件。2) 行政关系的发生必须以国家行政机关履行其管理职能为前提:即凡与国家行政机关发生的关系并不都是行政关系,如买卖、租赁合同关系属于民事关系,国家行政机关虽也可以成为其一方当事人,但不具有行政性质,因而就不属行政关系;因而不具有行政性质和因素的社会关系不是行政关系,而不论其中是否有行政机关参加;只有当国家行政机关既作为一方当事人又在其中履行管理职能的社会关系才是行政关系。

3. 行政关系不同于行政法律关系。二者是既有区别又有联系的两个不同概念。1) 行政法的调整对象是行政关系, 而不是行政法律关系, 但行政关系一经行政法调整便成为了行政法律关系。2) 行政法律关系是指已发行政法规定、调整的行政关系, 是行政法调整行政关系的结果, 行政关系须经行政法调整才能成为行政法法律关系, 是否已经行政法调整是区别二者的重要标准。3) 未经行政法规定、调整的行政关系不是行政法律关系, 而是一种事实: 这种事实是客观存在的, 尤其是当新形势的出现或现存法律尚不完备的情况下更是如此, 如新形势的出现导致新的行政关系产生, 而法律还未来得及对此加以修改, 从而使这种新的行政关系只能暂时作为一种事实存在着, 它因还未经行政法规定和调整, 因而也就不能作为行政法律关系; 导致这种事实不断发生的原因在于国家行政活动的复杂性、广泛性和多变性。

四、行政法具有哪些特点?

同其他部门法相比较, 行政法具有三特点:

(一) 在形式上, 行政法缺乏统一的法典。1. 原因: 由于行政法的涉及面十分广泛, 内容复杂, 技术性和专业性又较强, 行政关系的变动也较快, 因而要制定一部相对稳定、统一完整的行政法典是困难的, 这已为国内外的多种尝试失败所证明。2. 表现形式: 行政法规范散见于各种法律、法规和具有行政法效力的规范性文件之中。3. 但制定局部性行政法典是可能的且已成为事实: 如日本的《行政执行法》、美国的《联邦行政程序法》以及我国于 1989 年制定的《行政诉讼法》等, 就是这类局部性行政法典或部门行政法典。

(二) 其法律形式是多种多样的。行政法规范的数量众多, 其借以表现出来的法律形式也是多种多样的, 这反映了行政职能的广泛性。

(三) 其时间效力具有多元性。1. 原因: 1) 同其他部门法相

比较,行政法具有变化较快的特点。这是因为其确认的行政关系比较具体,更富有变动性。2)行政法规范是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。2.其时间效力多元性的体现:在我国,由国家权力机关制定的、以法律的形式表现出来的行政法规范相对稳定些;而由国家行政机关制定的,以行政法规、行政规章、地方性行政法规等表现出来的行政法规范则具有多变性,即其变化相对较快。

五、行政法的地位如何?

行政法的重要地位体现在以下两方面:

(一)从法制角度来看。1.行政法制建设是整个法制建设的重要组成部分;行政职能是现代国家中最广泛最重要的国家职能,因而,使行政权力的行使和行政活动的进行纳入法制轨道就具有特别重要的意义。2.行政法在法律体系中占有重要地位:有人把行政法称为“小宪法”,既突出了行政法在国家政治领域中的重要作用,也表明了它在整个法律体系中的重要地位。

(二)从行政法与其他法律的关系看。1.行政法与宪法具有密切联系:宪法是行政法的基础,是行政法产生的前提;而行政法则是宪法的延伸和具体化,没有行政法,宪法的原则也就无法得到真正的实施。因此有人认为行政法是宪法的一部分,即宪法的动态部分,可见行政法的地位是何等重要。2.行政法与刑法、民法、经济法等一样,是一个极为重要的法律部门。

第二节 行政法的渊源与分类

一、行政法的渊源是什么?

(一)行政法渊源的概念。1.定义:行政法的渊源是指行政法的外部表现形式,也即行政法的具体法律形式。2.行政法渊源的

种类:在我国,可以说在各种具体的法律形式——宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章以及法律解释与国际条约中都包含有行政活动规范。

(二) 行政法渊源的具体种类及其有关内容。

1. 宪法:其所包含的行政法规范主要有:关于国家行政机关活动原则、组织和职权等方面的基本原则;关于公民在有关行政法律关系中的权利和义务。2. 法律:作为行政法主要渊源的某一项法律,有些其全部法律规范都属于行政法规范,如有关《组织法》、《治安管理处罚条例》等;有些则不仅包含行政法规范,还包括其他部门法规范。3. 行政法规和规章:它们是行政法最主要的渊源,如属于行政法规的各种条例、规定、办法,属行政规章的各种决定、规则、细则、通知等。4. 地方性法规、规章、自治条例和单行条例:其中含有大量的行政法规范,也是行政法的重要渊源。5. 法律解释:如各种立法解释、司法解释、行政解释和地方解释,其中有关行政法规范方面的解释也构成行政法的渊源。6. 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,因而其中涉及行政管理的部分也构成行政法的渊源。

二、行政法的分类情况如何?

(一) 对行政法进行分类的意义:有助于行政法的研究,有助于从不同角度把握行政法。

(二) 通常对行政法作如下分类:1. 行政实体法和行政程序法:行政实体法规定行政法律关系主体的实体权利和义务;行政程序法规定为保证行政主体实体性权利和义务的实现而设定的行政法主体的权利和义务,又分为一般行政程序法和行政诉讼法。2. 内部行政法和外部行政法:内部行政法是调整国家行政机关之间、国家行政机关与其工作人员之间行政关系的法律规范的总和;外部行政法是调整国家行政机关与社会组织、公民间的行政关系的

法律规范的总和。3. 行政组织法、行政行为法、行政诉讼法和行政监督法:这是以国家行政机关的组织和活动为中心问题进行分类的,优点是使行政法紧紧围绕国家行政机关这一核心展开,使研究者得以从静态、动态等不同角度来研究行政法。除上述三种主要分类外,还有其他一些分类,如中央行政法与地方行政法、平时行政法与战时行政法等等,苏联教科书还分为经济行政、政治行政和文化行政等。

本章习题及参考答案:

一、记忆部分

1. 行政的定义。[见第一节:第一题(一)/1.]
2. “公共行政”及其三特点。[见第一节:第一题(一)/1.(三)/1.]
3. 什么是行政法? [见第一节:第二题(五)/1.]
4. 行政关系及其特点。[见第一节:第三题(二)]
5. 行政关系与行政法律关系的联系与区别。[见第一节:第三题(二)/3]
6. 行政法的渊源及其种类。[见第二节:第一题(一)]

二、理解及运用部分

1. 如何理解行政法的特点。[见第一节:第四题]
2. 如何理解行政法规范在时间效力上的多元性? [见第一节:第四题(三)]

第二章 行政法律关系

第一节 行政法律关系的构成

一、行政法律关系的主体是什么？

（一）行政法律关系主体的概念。

1. 定义：行政法律关系的主体也称行政法律关系的当事人，是指在行政法律关系中享有权利和承担义务的人或组织。2. 种类：在我国，行政法关系的主体通常包括：1) 国家机关；2) 社会组织；3) 企事业单位；4) 公民；5) 其他例外者：即外国人、无国籍人和在外的外国企业在一定条件下也可成为我国行政法律关系的主体。

（二）国家行政机关通常是各类行政法律关系必要的当事人。在一般情况下，行政机关的参加是法律关系具有行政性质的必要前提和根本标志，如果没有行政机关的参加，其行为就不具有行政性质，也就更谈不上将会发生行政法律关系了。

（三）行政法律关系中的双方当事人在法律地位上是平等的。1. 权利义务的不对等并不等于法律地位的不平等：行政法律关系的当事人，不论是国家行政机关，还是公民个人或社会组织，尽管他们在行政关系上可以有主动与被动之分，并因此而形成在行政法律关系中双方权利、义务的不对等，但这种权利义务的不对等是由以现代民主制为基础的法律所规定的，因而他们在这种法律面前，其地位是平等的；他们都平等地享有这种法律所赋予的权利，也平等地履行各自的义务，因此，不能认为在行政关系上居主动地位就可以只享受权利而不必承担义务，也不能说居于被动地位就

只承担义务而不享有权利。2. 这是现代行政法的重要特征之一：把一切权利都赋予国家行政机关，而把一切义务都规定给公民和社会组织，这是封建专制下法律关系的特征，是与现代行政法原则根本矛盾的。现代行政法并不只是维护行政权力的法，它既规范公民和社会组织的行为，也规范行政机关的行为。

二、行政法律关系的客体是什么？

（一）行政法律关系客体的概念。

1. 定义：行政法律关系的客体是指行政法律关系参加者的权利、义务所指向的对象或标的。2. 种类：行政法律关系的客体包括三种：1) 物；2) 与人身有关的精神财富；3) 行为，包括作为和不作为。

（二）作为行政法律关系客体的“物”。

1. 定义：物，亦称标的物，是指可以作为行政财产权利对象的物品或其他物质财富。2. 特征：1) 这些物是能够为人们所控制，而且是有经济价值的。2) 作为行政法律关系客体的物是由不同的行政法规范分别规定的。

（三）作为行政法律关系客体的“精神财富”。

1. 定义：精神财富是指行政法律关系主体从事智力活动所取得的成果。2. 形式：如著作权、专利权、商标权、发明权等；此外，公民的名誉权等与人身相联系的非物质财富也是行政法律关系的客体。

（四）作为行政法律关系客体的“行为”。

1. 定义：行为即指行政法律关系主体的行为，包括作为或不作为。2. 种类：1) 作为的行为：又称积极的行为，即要求去从事一定的行为；2) 不作为的行为：又称消极的行为，即指对一定行为的抑止。