



# 行政法学

XINGZHENG FAXUE  
XINGZHENG FAXUE  
XINGZHENG FAXU

■ 主编 姜明安  
皮纯协

中共中央党校出版社

D922.101  
J510.1

# 行政法学

主编 姜明安 皮纯协

中共中央党校出版社

责任编辑 楚双志 李志萍

封面设计 吴家凯

版式设计 尹 植

### 图书在版编目 (CIP) 数据

行政法学/姜明安, 皮纯协主编. —北京: 中共中央  
党校出版社, 2002.4

ISBN 7-5035-2484-7

I. 行… II. ①姜…②皮… III. 行政法学-中国  
IV. D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 010708 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: 6280300 (办公室) 62805816 (发行部)

邮编: 100027 网址: [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

新华书店经销

河北下花园光华印刷有限责任公司印刷装订

2002 年 4 月第 1 版 2005 年 11 月第 5 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 12.875

字数: 332 千字 定价: 16.70 元

属印装质量问题印厂负责调换

# 说 明

本书以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以现行的法律、法规为依据，吸收最新的科研成果，并结合成人教育的特点，简明扼要地阐述了我国行政法的基本制度和基本精神。全书力求准确、科学，通俗易懂，理论与实践相结合。本书适合于党校、行政学院、高等院校、电视大学等成人高等教育有关专业教学使用。

全书由中国行政法学会副会长、北京大学法学院博士生导师姜明安教授、中国人民大学法学院皮纯协教授主编。参加编写的人员有（按章顺序）：皮纯协（第一、二章）；刘飞宇（第三、十三章第六节）；姜明安、李洪雷（第四、五、六、七、十三章第七节）；王锡铤（第八、九章）；刘连泰（第十、十一章）；陈天本（第十二、十三章第一至第五节）。这次印行前，根据第十届全国人大常委会第十五次会议通过的《公务员法》，我们请中国人民大学法学院刘飞宇副教授对相关进行了修订。

书中如有不妥之处，敬请读者批评指正，以便进一步修改。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

2005年5月

# 目 录

<b>第一章 导 论</b> .....	1
第一节 行政法学的概念.....	1
第二节 行政法的调整对象、 渊源和特点.....	4
第三节 行政法学的地位和作用.....	7
第四节 行政法学的历史发展 .....	12
<b>第二章 行政法的基本原则</b> .....	22
第一节 行政法基本原则的涵义 .....	22
第二节 行政合法性原则 .....	23
第三节 行政合理性原则 .....	25
<b>第三章 行政法律关系主体</b> .....	28
第一节 行政法律关系主体概述 .....	28
第二节 行政机关 .....	33
第三节 公务员 .....	38
第四节 依授权和受委托行使行政职权 的组织 .....	50
第五节 行政相对人 .....	56
<b>第四章 行政行为概述</b> .....	62
第一节 行政行为的概念 .....	62
第二节 行政行为的特性 .....	65

第三节	行政行为的分类 .....	69
<b>第五章</b>	<b>行政立法 .....</b>	<b>76</b>
第一节	行政立法概述 .....	76
第二节	行政立法体制 .....	82
第三节	行政立法程序 .....	88
第四节	行政立法效力 .....	93
第五节	行政法规、规章以外的行政 规范性文件 .....	99
<b>第六章</b>	<b>行政处理原理 .....</b>	<b>106</b>
第一节	行政处理概述 .....	106
第二节	行政处理的效力 .....	121
第三节	行政处理的一般合法要件 .....	125
第四节	行政处理的违法及其后果 .....	130
第五节	行政处理的废止 .....	139
<b>第七章</b>	<b>行政处理制度 .....</b>	<b>142</b>
第一节	行政给付 .....	142
第二节	行政奖励 .....	145
第三节	行政征收 .....	149
第四节	行政许可 .....	152
第五节	行政确认 .....	179
第六节	行政裁决 .....	184
第七节	行政处罚 .....	189
第八节	行政强制 .....	213
<b>第八章</b>	<b>行政主体实施的其他行为 .....</b>	<b>223</b>
第一节	行政指导 .....	223

第二节	行政合同	237
第三节	行政事实行为	256
<b>第九章</b>	<b>行政程序</b>	<b>266</b>
第一节	行政程序概述	266
第二节	行政程序的基本原则	273
第三节	行政程序的基本制度	285
<b>第十章</b>	<b>行政法制监督与行政救济概述</b>	<b>293</b>
第一节	行政法制监督	293
第二节	行政救济	298
<b>第十一章</b>	<b>行政监察</b>	<b>303</b>
第一节	行政监察主体	303
第二节	行政监察机关的职责	306
第三节	行政监察机关的权限	309
第四节	行政监察程序	312
<b>第十二章</b>	<b>行政复议</b>	<b>319</b>
第一节	行政复议概述	319
第二节	行政复议的范围和管辖	326
第三节	行政复议参加人	331
第四节	行政复议程序	338
<b>第十三章</b>	<b>国家赔偿和国家补偿</b>	<b>346</b>
第一节	行政赔偿概述	346
第二节	行政赔偿的范围	351
第三节	行政赔偿请求人和行政赔偿 义务机关	357

第四节	行政赔偿的方式和计算标准·····	361
第五节	行政赔偿程序·····	366
第六节	刑事赔偿·····	374
第七节	行政补偿·····	392



# 第一章 导 论

本章主要阐述行政法学的基本概念，探讨行政法学在整个法学体系中的地位，研究行政法学对行政法治实践的意义，并介绍中外行政法学的历史发展概况。

## 第一节 行政法学的概念

### 一、行政法学的研究对象

简而言之，行政法学是研究行政法的科学。这里的行政法是一个完整的、动态的概念，它既指行政法的规范，又指有关行政法的实践活动，还指人们关于行政法的观念和学说。

#### (一) 行政法学研究行政法规范

行政法规范是行政法学研究的重要内容。尽管立法所采用的语言一般是通俗的、不易引起歧义的，但专门的术语仍然必不可少，这就给从事行政管理活动的公职人员以及没有系统学习过行政法学的公民理解行政法带来一定的困难，用行政法学的一般理论解释行政法规范就成为行政法学者的一项重要工作。

在解释行政法规范的过程中，我们可以找出行政立法的一般规律，从而为研究行政法规范的本质打下基础。

#### (二) 行政法学研究有关行政法的实践活动

行政法学研究，仅仅对静态的行政法规范进行解释是不够的，还应研究人类社会有关行政法的实践活动，如行政法产生的历史规律，行政法的制定、执行和遵守等。要研究有关行政法的实践活动，离不开对于行政权的关注。因为行政法的实践活动无

时不与行政权的运作逻辑联系在一起，行政权的产生、行政权的运作模式、行政权的归宿是行政法学研究的重要内容。此外，行政相对人的有关行政法的实践活动也不可忽略。行政相对人的行为制约、影响着行政权运作的状况，没有行政相对人参与的行政法实践是不可想象的。

### （三）行政法学研究人们关于行政法的观念和学说

人们在长期的有关行政法的实践活动中，形成了关于行政法的观念和学说，研究这些观念和学说，对于我们弄清行政法产生、演变的规律，对于我们的行政立法、执法、司法实践都大有帮助。

行政法学的研究对象并非一成不变，随着行政活动领域的扩大，行政法的研究对象也日渐增多。以“有关行政法的实践活动”为例，传统的行政法学只研究行政机关的行政活动，对行政相对人的行政法活动基本上不作研究；在研究行政机关的行政活动中，往往只研究行政机关的权力活动，如行政强制、行政处罚等，而对于行政机关的非权力活动，如行政指导、行政合同等也不作研究。但现代行政法学不仅研究行政机关的行政活动，而且对行政相对人有关行政法的活动也给予高度关注；不仅研究行政机关的权力活动，而且对行政机关的非权力活动也进行深入探讨。

对于行政法学研究对象的划定，往往涉及行政法学的体系建设。行政法学从逻辑上一般分为两大部分：总论和分论。总论部分研究行政法的一般理论问题，分论部分研究各个行政活动领域的个性问题（如税收行政、民政行政、公安行政等）。目前的行政法学一般以研究总论为主，分论一般由各个独立的部门法学去研究。

## 二、行政法学与相关学科的关系

法学和其他相关学科中，有许多与行政法学相邻近的学科，

弄清这些学科与行政法学之间的界限是理解行政法学这一概念的关键。它们之间的界限决定着与行政法学在研究对象、研究视角上的差别。

### （一）行政法学与宪法学的关系

在整个法律体系中，与行政法学最邻近的概念是宪法学，甚至有的学者认为，行政法学就是宪法学的一部分。“整个行政法学可以视为宪法学的一个分支，因为它直接来源于法治下的宪法原理、议会主权和司法独立。”<sup>①</sup>当然，宪法学与行政法学虽关系密切，但区别仍然是客观存在的。

1. 研究对象虽有重合部分，但范围大小不一。宪法学主要研究公共权力运作下公民基本人权的保障问题，行政权力是公共权力的一部分，从这个层面上来说，宪法学与行政法学在研究对象上确有重合之处。但宪法学除了研究行政权力外，还要研究立法权、司法权等其他国家权力。行政法学在研究行政权力时，虽要顾及行政权与其他国家权力的关系，但其研究重心是行政权。

2. 宪法学主要研究行政权与其他国家权力的共性问题，行政法学研究行政权的个性问题。宪法学在研究公共权力方面，一般侧重于研究各种国家权力的共性，而对其个性往往研究较少。比如，宪法学在研究行政权力的特征时，往往对其“权力”特征论述较多，而对其“技术”特征则论述较少。

宪法学研究与行政法学研究之所以出现这种差别，跟宪法与行政法的关系密切相关。一般而言，宪法只能规定行政权运作的目标以及一些大的原则，而如何实现宪法所规定的目标，行政主体在遵循一定的原则的基础上，仍有选择余地，这便是行政权运作中的部分技术因素，宪法不可能予以明确规定。

### （二）行政法学与行政学的关系

---

<sup>①</sup> 威廉·韦德：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社1997年版，第7页。

行政法学与行政学之间存在着相互渗透、相互交叉的关系。行政法学中的“行政”与行政学中的“行政”基本属同一范畴，因此，它们都离不开对行政组织、行政行为等内容的分析。然而，人们仍不难找到它们的区别。

1. 行政法学与行政学都有政治性和社会性，但行政学的社会性比行政法学的社会性强。行政学所揭示的管理规律是中性的，能为不同社会制度、不同倾向的管理者所接受和共享。然而，行政法学所揭示的行政权运作规律因各国社会制度的性质、国情不同而有重要差别：三权分立政体下行政权的运作规律与人民代表大会政体下行政权的运作规律之间的悬殊很大，而且，二者行政权的性质也完全不同。

2. 行政法学研究的视角与行政学研究的视角不同。行政法学关注行政管理效率的同时，更为关注行政管理的合规范性，合正义性；行政学关注行政管理合规范性、合正义性的同时，更为关注行政管理的效率。

## 第二节 行政法的调整对象、渊源和特点

### 一、行政法的调整对象

行政法是调整行政关系的法律规范的总称<sup>①</sup>。行政关系指行政权运作过程中发生的社会关系。那么，什么是行政呢？行政在很大程度上是一个只能被描述而不能被定义的语词。因此，日本

---

<sup>①</sup> 监督行政关系能否纳入行政法的调整范围目前存在争议。有的学者将监督行政关系也纳入行政法的调整范围。但宪法学界认为，监督行政关系属于宪法的调整范围。参见皮纯协主编：《行政法与行政诉讼法教程》，中央广播电视大学出版社2000年4月第2版，第4页；罗豪才主编：《行政法学》，北京大学出版社1996年版，第8页。

著名行政法学家南博方教授认为，任何力图给行政下定义的想法都是愚蠢的<sup>①</sup>。但对行政的理解有几点是可以形成共识的。行政的含义发展到今天，发生了两次剥离：第一次剥离是与日常管理的剥离，具有了阶级性，正是从这个层面上，马克思在论证行政的本质时说：“行政是国家的组织活动。”<sup>②</sup>第二次剥离是与政治的剥离，正是从这个意义上，美国学者古德诺在其所著的《政治与行政》一书中指出：“在一切政治制度中，只有两种基本的功能，即国家意志的表达和国家意志的执行。前者谓之政治，后者谓之行政。”因此，行政法中的行政指国家的公共行政，是行政主体实施行政权的行为。

## 二、行政法的渊源

行政法的渊源，即行政法的表现形式。根据制定主体、效力等级以及制定程序的差别，可将行政法的渊源分为以下几种：

### （一）宪法

宪法是国家的根本大法，对整个行政法规范起统帅作用。

### （二）法律

全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律是行政法的重要的渊源，如《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等。

### （三）行政法规和部门规章

行政法规是国务院依法定权限和程序制定的规范性文件。部门规章是国务院各部门，包括部、委、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构依法制定的规范性文件。

### （四）地方性法规和地方政府规章、自治条例和单行条例

---

① 参见南博方著，杨建顺等译：《日本行政法》，中国人民大学出版社1988年版，第1页。

② 《马克思恩格斯全集》第一卷，第479页。

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、国务院批准的较大的市以及经济特区所在地的市（这三种市在《立法法》中被通称为“较大的市”）的人民代表大会及其常委会，在不与宪法、法律相抵触的情况下制定的规范性文件。地方政府规章，是指省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区所在地的市、经国务院批准的较大的市和经济特区所在地的市人民政府，根据法律和行政法规制定的规范性文件。自治条例和单行条例，是民族自治地方的人民代表大会，依据宪法和民族区域自治法的规定，结合自治地方的特点和实际制定的规范性文件。

此外，国家有权机关作出的与行政法有关的抽象性的法律解释，我国加入和承认的涉及行政管理的国际条约和协定，也是我国行政法的渊源。

### 三、行政法的特点

行政法与其他部门法相比，有以下特点：

#### （一）行政法没有统一、完整的法典

行政法调整的范围十分广泛，内容纷繁复杂，技术性、专业性比较强，并具有变化快的特点。因此，要制定像民法、刑法那样的统一法典是十分困难的。当然，制定行政程序法典、行政诉讼法典等单行法典还是可行的。

#### （二）行政法规范的数量多，内容广泛

行政权涉及的领域广泛，且有不断膨胀的趋势，这就使行政法规范的数量多，内容极其庞杂。

#### （三）行政法规范具有易变性

行政法是规范行政权的法律，行政权与其他国家权力相比，具有主动性、易变性。与行政权的这种特点相适应，行政法规范，特别是法律位阶以下的行政法规范具有明显的易变性。

#### （四）行政法渊源的复杂性

在我国，行政立法的主体多种多样。与行政立法主体的多元化相适应，行政法的渊源十分复杂，既有法律，又有行政法规，还有地方性法规、行政规章等。

### 第三节 行政法学的地位和作用

在我国，行政法学是一门新兴的但发展迅速的学科，行政法学的建立和发展，对我国法学体系的建设和行政法的实践具有重要的意义。

#### 一、行政法学是法律学科的重要组成部分

在大陆法系国家中，人们一般将法律划分为公法和私法。尽管公法和私法的边界越来越模糊，出现了“公法私法化”和“私法公法化”的趋势，但公法和私法仍有划分的意义，因为公法和私法适用的规则大相径庭。虽然在不同的国家，由于法律传统的差异，公法和私法的范围划分不尽一致，但行政法是典型的公法，民法是典型的私法，已得到法学界较普遍的认同。行政法的许多规则稍加变异，往往成为其他公法的原则，民法的基本原则往往是整个私法的基石。

行政法学是以行政法为研究对象的学科，行政法学的许多命题对其他公法学的借鉴意义很大。如关于“行政合理性”原则的阐述，稍加引申即可展开关于“控制司法自由裁量权”的讨论，因为司法自由裁量要遵循的首要原则便是“合理”；行政法学中有“法治行政”原理，刑法学中有“罪刑法定”原则，它们都源于宪政中关于人权保护的理念。虽然各国的宪政进程千差万别，但对于行政权的规制却是各国宪政史的共同课题，用于规制行政权的规则往往同样适用于对其他国家公权力的规制。可以说，没有行政法学的公法学体系是没有根基的公法学体系，没有行政法学的法学体系是不完整的法学体系。

## 二、行政法学对完善立法的作用

行政立法<sup>①</sup>是行政法学研究的重要素材，行政法学的完善反过来对行政立法也具有重大的意义。

(一) 行政法学关于行政相对人权利保护的观念，可以帮助我们摆正行政立法的重心

就我们目前的行政法体系来看，行政机关立法的数量大大超过权力机关立法的数量。行政机关在立法的过程中，往往是以行政权力为本位的，往往从“方便管理”的角度出发创制规范，缺乏行政相对人权利保护的观念。行政法学特别强调行政相对人的主体地位，重视行政相对人的权利保护，对有关行政立法人员进行行政法学的教育、宣传，以及行政法学家参与行政立法，从而在一定程度上纠正行政立法在重心上的偏差。

(二) 行政法学研究可以在一定范围内克服行政立法自身的局限，填补行政立法的空白

法的解释是能动的，往往能赋予传统立法以符合现时环境的意义。行政权运作的随机性、主动性，是行政权区别于立法权、司法权的重要特点。与之相应，行政法的内容往往具有多变性。但不管行政立法的节奏多快，完全科学、准确地预见日新月异的行政法实践仍然是不可能的。行政法学研究通过能动地解释行政法规范，往往能阐释出行政立法中未明示而暗含的符合现时环境的意义，这就填补了行政立法的空白。

此外，在行政立法没有规定的场合，人们也可以直接运用行政法学的理论处理具体的行政法问题。

---

<sup>①</sup> 行政立法的概念在不同的语境中有不同的涵义，本节所称的行政立法是指以调整和规范行政关系和监督行政关系为内容的法律规范（包括行政性法律、法规和规章）及其制定活动，与本书第四章所讨论的行政立法概念不同。



(三) 行政法学界对某一行政立法的评论，往往是某一行政立法制定、修改的前奏

行政法学界在研究行政法的过程中，日积月累，往往能集中提出某些行政立法的局限，然后集中提出制定、修改某些行政法规范的建议。行政法学界的这些活动往往是某一行政立法制定、修改的前奏。

### 三、行政法学对依法行政的作用

依法行政是依法治国的重要组成部分，是依法治国的关键。加强行政法学研究对依法行政有很大的作用。

(一) 加强行政法学的学习、研究、宣传、普及，有利于提高行政执法人员的行政法素养，为行政执法活动的有序进行打下良好的基础

有了科学的、完整的行政法体系，良好有序的行政法秩序并不会自然而然地出现，“徒法不足以自行”。要使科学的、完整的行政法制度得以实现，建立一支优秀的、具有较高行政法素养的执法队伍必不可少。随着现代行政管理的日益复杂化，行政法越来越成为“专家的法”。过去那种简单化的、人治的行政管理方式，不仅不符合行政效率最优的要求，也与宪政的要求不符。这就要求行政执法人员应具备行政法的专业知识，自觉按照行政法规定的条件、程序办事，在尊重行政相对人的主体地位，保护行政相对人权利的同时，努力提高行政效率。

(二) 行政法学界对行政法规范的阐释，可以澄清一些行政法规范理解上的歧义，为行政执法的统一提供可能

尽管法律规范一般都采用精确、通俗的语言，但行政立法仍是一项技术性很强的工作，立法中不能不采用必要的法学术语。这就给行政法规范的理解带来困难。不同的行政执法人员因为知识背景的差异，对同一规范的理解往往不尽相同，这就为行政执法的统一设置了障碍。法不经解释就无法适用，这是法理学反复