



行政法学

主 编:韩国章

副主编:王坤范

吉林大学出版社

行政法学

主 编 韩国章

副主编 王坤范

撰稿人 (按撰写章节顺序排列)

韩国章 王坤范 朴权哲

曲 健

· 吉林大学出版社

行政法学

主编 韩国章

责任编辑：刘子贵

吉林大学出版社出版

吉林省新华书店发行

(长春市东中华路 29 号)

吉林农业大学印刷厂印刷

开本：850×1168 毫米 1/32

1994 年 5 月第 1 版

印张：14.5

1994 年 5 月第 1 次印刷

字数：360 千字

印数：1—3000 册

ISBN 7-5601-1544-3/D·281

定价：11.00 元

前 言

这本《行政法学》，是我们为适应高等学校法律专业、政治学专业、行政管理专业等本科生、大专生、函授生的行政法学教学的需要而编写的教科书。

自1983年全国第一本行政法学教材《行政法概要》问世以来，随着社会主义民主政治与社会主义法制的不断发展和完善，特别是随着改革的不断深入，行政法制建设愈来愈受到党和国家的重视。与之相适应，行政法学的教学和研究也得到了迅速的发展，近些年来相继出版了几十种行政法学的教材和专著，为创立具有中国特色的社会主义行政法学理论和体系作了许多有益的探索，同时也造就和培养了一大批优秀的从事行政法学教学和研究的青年学者。但是，目前行政法学的教材建设，仍然满足不了日益发展的行政法学教学的需要。正是为适应行政法学教学发展的需要，我们在总结行政法制建设经验和吸收行政法学研究成果的基础上，在建设具有中国特色的社会主义理论的指导下，编写了这本行政法学教科书。

本书同以前我们编写的行政法学教材相比，具有以下几个特点：一是反映了社会主义行政法制建设的新成果，对近两年国家制定和颁布的行政诉讼法、国家公务员条例、行政复议条例等重要的法律和法规，在本书中均设有专门章节加以阐述，内容比较充实、新颖；二是注意运用马克思主义法学理论，对行政学、行政法制的原则、原理等问题进行探讨和研究，避免了就法条论法条的注释法学缺陷，增强了理论性；三是与实际联系比较密切，对我国行政立法、行政执法、行政司法以及行政

诉讼中存在的实际法律问题，作了初步的论述和说明，避免了脱离实际的空泛说教，具有一定的实际价值；四是在内容和体系上也进行了一些改革，在行政行为法一编中，设行政立法、行政执法、行政司法等3章；在行政司法一章中，设行政调解、行政裁决、行政仲裁和行政复议4节，这就使本书的内容、体系较以前的教材更加完善、合理。

本书虽属高校教材，但对各类国家机关工作人员、企事业单位、社会团体有关人员学习和研究行政法、行政法制，也有一定参考价值。

在本书编写过程中，我们从一些行政法学教材和专著中吸收了一些观点和资料，在此谨向各位作者表示最诚挚的谢意。

本书编写分工：王坤范：第3章、第5章；朴权哲：第7章、第8章、第9章、第11章；曲健：第6章、第12章；韩国章：第1章、第2章、第4章、第10章、第13章。全书由韩国章、王坤范统一审稿、修稿、定稿。

由于我们水平有限，书中不妥和错误之处在所难免，敬请诸位专家、学者和广大读者批评指正，当不胜感谢。

作 者

1993年12月5日

目 录

第一编 绪论	(1)
第一章 行政法学概述	(1)
第一节 行政法学的研究对象	(1)
第二节 行政法学的研究方法	(6)
第三节 行政法学的研究目的	(9)
第四节 行政法学的历史发展	(13)
第二章 行政法的基本概念	(19)
第一节 行政法的概念	(19)
第二节 行政法的渊源	(25)
第三节 行政法律关系	(31)
第四节 行政法律体系	(41)
第五节 行政法同其他法律部门的联系与区别	(45)
第三章 行政法的基本原则与作用	(52)
第一节 行政法的基本原则	(52)
第二节 行政法的作用	(65)
第四章 行政法的历史发展	(72)
第一节 古代中国行政法	(72)
第二节 资本主义国家行政法的历史发展	(74)
第三节 前苏联和东欧国家行政法的历史发展	(78)
第四节 中华人民共和国行政法的历史发展	(81)
第二编 行政组织法	(97)
第五章 国家行政机关组织法	(97)

第一节	国家行政机关组织法概述	(97)
第二节	国家行政机关的概念	(102)
第三节	国家行政机关的结构和分类	(110)
第四节	中央国家行政机关	(118)
第五节	地方国家行政机关	(120)
第六节	国家行政机关及其内部机构 设置的原则	(124)
第七节	行政编制法	(129)
第六章	国家公务员法	(134)
第一节	国家公务员法概述	(134)
第二节	国家公务员的权利和义务	(141)
第三节	国家公务员的职位分类	(146)
第四节	国家公务员的录用	(151)
第五节	国家公务员的培训	(154)
第六节	国家公务员的考核、奖惩、职务升降	(156)
第七节	国家公务员的任免、辞职、辞退、 交流与回避	(161)
第八节	国家公务员的权益保障	(164)
第三编	行政行为法	(168)
第七章	行政行为概述	(168)
第一节	行政行为的概念与特征	(168)
第二节	行政行为的基本要素	(171)
第三节	行政行为的种类	(174)
第四节	行政行为的效力	(180)
第八章	行政立法	(186)
第一节	行政立法的概念及特点	(186)
第二节	行政立法的分类	(188)
第三节	行政立法的体制	(194)

第四节	行政立法的原则和程序·····	(198)
第五节	行政立法的效力·····	(204)
第九章	行政执法·····	(207)
第一节	行政执法的概念与特征·····	(207)
第二节	行政措施·····	(209)
第三节	行政监督·····	(214)
第四节	行政强制执行·····	(217)
第五节	行政处罚·····	(223)
第十章	行政司法·····	(234)
第一节	行政司法的概述·····	(234)
第二节	行政调节·····	(242)
第三节	专门行政裁决·····	(244)
第四节	行政仲裁·····	(249)
第五节	行政复议·····	(258)
第十一章	行政责任·····	(268)
第一节	行政责任概述·····	(268)
第二节	行政侵权责任·····	(275)
第三节	行政赔偿责任·····	(284)
第四节	行政补偿·····	(295)
第四编	行政法制监督与行政 诉讼法·····	(302)
第十二章	行政法制监督·····	(302)
第一节	行政法制监督概述·····	(302)
第二节	国家权力机关的监督·····	(307)
第三节	专门行政监督机关的监督·····	(313)
第四节	司法机关的监督·····	(319)
第五节	群众监督和社会监督·····	(321)
第六节	党的监督·····	(323)

第十三章	行政诉讼法	(326)
第一节	行政诉讼概念	(326)
第二节	行政诉讼法的基本原则	(334)
第三节	行政诉讼的主管与管辖	(342)
第四节	行政诉讼参加人	(347)
第五节	行政诉讼证据	(356)
第六节	行政诉讼的程序	(362)
附录 I	中华人民共和国宪法	(377)
附录 II	中华人民共和国宪法修正案 (1988 年 4 月 12 日第七届全国人民代表大会 第二次会议通过)	(410)
附录 III	中华人民共和国宪法修正案 (1993 年 3 月 29 日第八届全国人民代表大会 第一次会议通过)	(411)
附录 IV	中华人民共和国行政诉讼法	(414)
附录 V	国家公务员暂行条例	(428)
附录 VI	行政复议条例	(444)

第一编 绪 论

第一章 行政法学概述

第一节 行政法学的研究对象

行政法学是以行政法为研究对象的一门法律科学。它研究行政法的产生与发展规律；研究行政法的基本原理与原则；研究行政法确认的行政制度的内容与形式；研究行政法律关系的产生、变更和消灭；研究行政法律意识的形成、发展与完善。行政法学在法学体系中占有重要地位。

行政法学以行政法为研究对象，但它不同于行政法。行政法是一个法律部门，它的任务是调整国家行政机关在行使行政职权过程中所发生的各种行政社会关系；而行政法学是一门法律科学，它通过对行政法所调整的各种行政关系的研究，探讨行政法对改善行政管理，提高行政效率，建立良好的行政法律环境的作用，探讨完善行政法制的途径和方法。

行政法学也不同于行政学。行政学是一门管理科学，主要研究行政管理的理论、方法以及提高行政效率、改善行政管理机制的途径和方法。而行政法学是法律科学，主要是围绕着“法”进行研究，着重研究公民、法人和其他社会组织与国家行政机关之间的权利义务关系，研究实现和健全行政法制的途径

和形式。

行政法学的具体研究对象主要包括如下范围：

一、行政法律、行政法规和规章

行政法律、行政法规和规章是行政法的重要组成部分，研究行政法就必须对行政法律、行政法规和规章进行研究。行政法律主要是由国家立法机关制定的，行政法规和规章主要是由法律授权的国家行政机关制定的，通常由政府公报公布，经过一段时间后汇编成卷。我国登载行政法律、行政法规和规章主要的政府文件是《中华人民共和国国务院公报》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》。有些比较重要的行政法律、行政法规和规章往往同时也在报刊上登载。我国的行政法汇编主要有三种形式：一种是根据发布的时间或生效时间的先后顺序进行的汇编；二是根据行政法规范的内容分门别类的汇编；三是根据行政法规范适用的范围进行空间意义上的汇编。有的国家既有法律汇编，也有行政法汇编，对学者研究工作提供了方便。有的国家仅有法律汇编而没有专门的行政法汇编，那么研究行政法就得查阅法律汇编或政府公报，考查其中的行政法律、行政法规和规章。

二、行政判例

行政判例从严格意义讲，并不是行政法规范，但有些国家行政判例在行政法中却占有重要的地位。行政判例是法院在行政诉讼中通过对某种或某类行政案件的审理和判决抽象出来的具有法律效力的行为准则。行政法不同于民法和刑法，民法和刑法多以成文法或制定法为主，判例仅为补充。而行政法无论是英美法系国家，还是大陆法系国家，大都采用行政判例。有许多重要的行政法原则、行政法制度都是通过行政判例确立的。因此，不了解这些国家的行政判例就很难了解它们的行政法，不

研究行政判例也就谈不上研究行政法。行政判例通常由法院公报公布，经过一段时间后汇编成卷。一般设立行政法院的国家都有专门的行政判例汇编。那些不设行政法院的国家，由普通法院审理行政案件，一般行政判例与民事、刑事判例合卷汇编。但学者们一般都将行政判例单独汇编成卷，以方便教学和科研工作。

三、行政法律制度

行政法律制度是由行政法规范所确立的法律制度。行政法律制度不同于行政法律规范，后者是一种静态的概念范畴，而行政法律制度则是行政法规范在实施过程中的动态机制的功能和作用的体现。研究行政法，应当在研究行政法规范的前提下，研究运行中的法律制度，只有这样才能全面了解行政法制。

行政法律制度包括如下内容：

（一）行政组织制度

行政组织制度是贯彻实施行政法，实现行政法治的重要工具，对于保障民主、行政公正、行政效率，都具有重要的意义和作用。行政组织制度包括：行政机关与行政机构的设置原则与程序；行政职权划分；会议制度与决策程序；行政机关与国家立法机关的关系；行政领导体制；行政机关上下级以及行政首长与其所属的工作人员的关系等。

（二）公务员制度

公务员制度是行政法制度的重要组成部分。行政机关是由公务员组成的，行政法的贯彻实施和行政管理活动都是通过公务员的具体行为实现的，因而公务员的素质对于行政法实施和行政管理的效果具有决定性的作用，而建立和完善公务员制度是提高公务员素质的组织保障。公务员制度主要包括：公务员管理体制；考试录用制度；职位分类制度；考核制度；培训制度；奖惩制度；晋升制度；交流与回避制度；工资福利制度；退

休制度等。

（三）行政立法制度

行政立法制度，亦称委任立法制度或授权立法制度。它是指国家行政机关根据法律或者国家立法机关（西方国家的议会，社会主义国家的最高国家权力机关）的授权，按照法律规定的程序制定规范性文件的制度。行政立法制度是行政法制度的重要组成部分。现代国家一般都设立行政立法制度，没有行政立法，行政活动就难以展开，整个社会即会失控。因此建立和完善行政立法制度是非常必要的，研究行政立法制度也是行政法学的重要课题。行政立法制度主要包括：行政立法体制；行政立法原则；行政立法程序；行政法规制定制度；部门规章制定制度；地方性规章制定制度；行政立法监督机制。

（四）行政执法制度

行政执法制度是指国家行政机关为执行法律、法规而发布行政命令、决定、指示、规定行政措施等具体行政行为的制度。行政执法是国家行政机关直接运用法律、法规调整和确认行政社会关系双方当事人间权利义务，实现行政管理目标和任务的一种活动。如果没有行政执法制度，行政立法制度乃至整个行政法制度就会束之高阁，再好也是没有用的。因而建立和完善行政执法制度，对于贯彻实施法律、法规，实现依法行政，完成国家行政管理任务都具有重要意义。行政执法制度主要包括：行政执法体制；行政执法权限和措施；行政程序；行政行为效力制度；行政行为的变更、撤销制度；行政处理制度；行政强制执行制度；行政处罚制度。

（五）行政司法制度

行政司法制度是指国家行政机关按照行政司法程序受理和裁决行政纠纷和特定的民事纠纷的制度。行政司法通过解决行政管理中的各种纠纷，疏通管理渠道，以保障行政管理任务的实现。因而它同行政立法制度一样是现代国家重要的行政法制

度。行政司法制度主要包括：行政司法体制；行政司法程序；行政调解制度；行政裁决制度；行政仲裁制度；行政复议制度；行政司法与行政复议的关系等内容。

（六）行政责任制度

行政责任制度是指行政法律关系主体违反行政法律规范，损害公民、法人或其他组织的合法权益，或者损害国家和社会公益，依法向受害人或国家承担法律责任的制度。行政法治要求必须依法办事，追究违法的法律责任，任何人不得享有特权，行政责任正是这种要求的体现。如果没有行政责任，对违法行为无人承担法律责任，行政法治就会落空。因此建立和健全行政责任制度，对保障行政法的实施，保护公民、法人或其他组织的合法权益，维护国家和社会公益具有重要意义。行政责任制度主要包括：行政违法责任制度；行政违纪责任制度；行政合同责任制度；行政侵权责任制度；行政赔偿和行政补偿制度。

（七）行政诉讼制度

行政诉讼制度是指法院依法审理和判决行政案件的制度，是法院对行政机关及其公务员的行为实行司法监督的行政法律制度。这一制度的建立和实行，对于保护公民、法人或其他组织的合法权益，维护和监督行政机关正确的行政职权具有重要意义。行政诉讼制度主要包括：行政诉讼基本原则；行政诉讼受案范围和管辖制度；当事人和其他诉讼参与人制度；证据规则制度；审理与判决制度；执行制度；涉外行政诉讼制度。

四、行政法律关系

行政法律关系是指国家行政机关因行使行政职权而与行政管理相对人之间发生的，为行政法所调整的行政社会关系。行政法律关系、行政法、行政法律制度三者是紧密相联系的。行政法律关系是行政法、行政法律制度调整和确认行政社会关系的结果。如果没有行政法和行政法律制度，行政社会关系就不可能成

为行政法律关系，双方当事人间的权利义务也就不可能具有法律意义；如果没有行政法律关系、行政法和行政法律制度也就失去了存在的价值和意义。因此在研究行政法的同时必须研究由它调整和确认的行政法律关系。研究行政法律关系主要包括：行政法律关系主体；行政法律关系客体；行政法律关系内容；行政法律关系的发生、变更和消灭。

五、行政法律意识

行政法律意识是人们关于行政法和行政法治的思想、观点、理论和心理的总称。它包括人们对各种行政法规范、行政法律制度的判断和评价，对行政秩序和法制规则的愿望和情绪等等。行政法律意识对于行政法和行政法律制度的贯彻实施具有极大的促进作用，因而行政法对行政法律意识也应进行必要的研究。研究行政法律意识应包括：行政法学理论；行政法基本知识；行政法制宣传教育；行政法、行政法制度和行政法律意识之间的相互作用和影响。

第二节 行政法学的研究方法

科学的研究方法是一个值得重视的问题，“工欲善其事，必先利其器。”研究行政法也必须有一个好的研究方法，因为行政法学是一个研究对象极为广泛，内容极为庞大的法律科学，因此如果没有正确的研究方法，对行政法及其相关问题的研究，就很难获得科学的认识，达到预期的效果。根据当代法学研究的新趋势和我国行政法学的特点，对行政法的研究应注意采用以下几种方法：

一、辩证唯物主义和历史唯物主义方法

辩证唯物主义和历史唯物主义是马克思主义的科学世界观

和方法论，是各门科学的共同的研究方法，当然也应成为行政法学的最基本的研究方法。要解决行政法学的研究任务，就不能不运用辩证唯物主义和历史唯物主义方法进行研究。行政法作为上层建筑的一部分，同经济基础的相互关系怎样，经济基础怎样影响行政法，行政法又是怎样为经济基础服务；行政法与上层建筑其他各个环节的相互影响和作用，行政法的产生、发展与未来的发展前途，社会主义行政法与资本主义行政法的区别与联系等理论问题的解决，离不开辩证唯物主义和历史唯物主义的方法。只有坚持这种科学的方法进行全面系统的研究，才能得出科学的结论。运用这种科学方法研究行政法，还应当全面地历史地考查每一个国家和一个国家不同历史时期的行政法规范和行政法制，分析它们产生的历史原因和社会条件，正确判断它们存在的价值。也就是说，对行政法的研究，应以时间、地理环境和社会条件为背景，一切从实际出发，实事求是，不能盲目地肯定一切或否定一切。只有这样，才能对各个国家和每个国家的不同时期的行政法及行政法制作出正确的、科学的评价和说明。

二、系统论的方法

运用系统论的方法研究行政法，就要求把行政法作为一个有机的统一整体进行研究。行政法与其他法律部门不同，它具有调整对象的广泛性和其内容的庞杂性，孤立地、分散地、支离破碎地对一个行政法规范，行政法制度进行研究，不可能全面地认识行政法。应当把行政法作为一个系统加以研究，研究行政法各个规范、各个制度之间的相互联系，研究行政立法、行政执法、行政司法、行政法制监督之间的相互联系，研究行政法与行政管理之间的相互联系和影响，以及研究行政法与整个社会之间的相互联系和影响。只有运用这种方法进行研究，才能在动态和静态结合的基础上，把握住行政法的实质和核心。

三、理论联系实际的方法

理论联系实际的方法，是研究一切社会科学都必须坚持运用的方法，当然也是研究行政法的行政法学所必须采用的一种科学方法。理论联系实际的方法，一方面要求要很好地学习和掌握马克思主义法学理论，特别关于行政法学的理论，行政法治及行政法制建设的理论，作为研究行政法及相关问题的指导思想和理论基础；另一方面还要了解和掌握行政法所调整和确认的行政法律关系，运用马克思主义的法学理论，具体分析行政法制建设中的实际问题，为行政立法、行政执法、行政司法、行政法制监督及行政诉讼等行政法制度的建设提供法律咨询，拿出建设性的意见，为完善我国的行政法制建设作出应有的贡献。

四、比较的方法

比较的方法也是研究行政法的行政法学必须运用的方法。只有通过比较、鉴别、分析、研究，才能对各种行政法制度作出正确的评价，了解和说明各种行政法制的利弊优劣，从而才能深刻认识社会主义行政法制度对于以往一切剥削阶级国家行政法制度的优越性。同时也能发现我国现行的行政法制度存在的某些缺陷和不足，应从外国的行政法制度中借鉴哪些合理的适合我国国情的东西，作到“洋为中用”。比较的方法是社会科学各学科普遍运用的方法。但应当指出，运用这种方法研究社会科学，应在马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义指导下进行，在对某一个国家行政法及其行政法制度作纵向历史比较研究中，应以历史唯物主义为指导；在对各国行政法及其行政法制度作横向比较研究中，应以辩证唯物主义为指导，具体问题具体分析，否则的话，就会抓不住问题的实质，得不出科学的结论。