

高等教育法律专业自学考试委员会审订
高等教育法律专业自考试题解丛书

行政法学 自考试题解

(修订本)

姜明安 湛中乐 主编

中国政法大学出版社

行政法学

自学考试题解

(修订本)

总主编 张国华 端木正 金瑞林
主 编 姜明安 湛中乐
撰 稿 (按撰写章节先后为序)
湛中乐 上官丕亮
王 鼎 方健霞

中国政法大学出版社

行政法学自学考试题解

主编 姜明安 湛中乐

*

中国政法大学出版社出版

北京巨山印刷厂印刷

新华书店经销

*

850×1168 32开本 8.125印张 202千字

1995年1月第1版 1996年3月第3次印刷

ISBN 7-5620-0975-9/D·926

印数：25101—55200 定价：9.50元

绪 言

作好充分准备，迎接自学考试

张 国 华

自1986年始至今，法律专业的自学考试已经过7年了，在这7年中，法律专业委员会的同志与参加这项工作的老师，为不辜负广大考生的厚望，兢兢业业，呕心沥血。为使广大考生全面系统地掌握法律专业知识，他们精心组织编写了教材；为使考生能尽快入门，用相对少的时间掌握相对多的知识，他们又组织编写了自学考试指南。现在，由法律专业委员会组织编写、中国政法大学出版社出版的《高等教育法律专业自学考试题解丛书》又与广大考生见面了。本丛书根据法律专业委员会新修订即将实施的新的大纲精神以及一些新修订的教材编写，目的在于检验考生对教材内容的掌握程度及应变能力。广大考生通过对书中问题的解答与思考无疑可以更细致扎实、迅速准确地掌握教材。因而它是与教材、指南配套的自学考试辅导丛书。

我衷心地希望这套书的出版，能够对广大考生有所帮助，广大考生通过试前的自我检验，能够充满信心地迎接自学考试。

出版前言

本丛书由全国高等教育法律专业自学考试指导委员会组织编写，是全国高等教育法律专业自学考试大纲、教材的配套辅导读物。该丛书于1993年由我社出版发行后，受到广大考生的欢迎。应考生的要求，根据法律专业委员会新修订的各科大纲、教材的精神和我国法制建设的新动向，我社决定重新组织高等教育法律专业自学考试各种指定教材的主编和部分作者对原丛书进行修订后，再版发行。整套丛书在突出重点难点、准确解答疑点的同时，兼顾各学科的系统性，对于广大自学者深入学习各科教材内容、准确领会教材和大纲的精神、掌握各科重点难点，特别是正确简明地解答各种类型的法学试题，富有切实的指导意义。修订后的《高等教育法律专业自学考试题解丛书》仍由全国高等教育法律专业自学考试指导委员会主任张国华教授、副主任端木正教授、秘书长金瑞林教授担任总主编，由《全国高等教育法律专业自学考试教材》各科指定教材的主编担任本科《题解》的主编。

全套《丛书》共包括以下12本：

- 《法学概论自学考试题解》，吴祖谋、李双元主编；
- 《法学基础理论自学考试题解》，沈宗灵、刘升平主编；
- 《宪法学自学考试题解》，魏定仁、王磊主编；
- 《民法学自学考试题解》，王作堂主编；
- 《婚姻法自学考试题解》，杨大文主编；
- 《经济法概论自学考试题解》，杨紫烜、徐杰主编；
- 《刑法学自学考试题解》，杨敦先主编；
- 《民事诉讼法学自学考试题解》，刘家兴主编；
- 《刑事诉讼法学自学考试题解》，王国枢主编；

《行政法学自学考试题解》，姜明安、湛中乐主编；
《国际法学自学考试题解》，端木正、陈致中主编；
《中国法制史自学考试题解》，蒲坚主编。

**中国政法大学出版社《高等教育法律
专业自学考试题解丛书》编辑委员会
1994年9月**

目 录

第一部分 怎样学好《行政法学》	(1)
一、《行政法学》在法律专业、行政管理专业中的 地位和作用	(1)
二、学习《行政法学》的基本要求以及本课程的基 本结构	(3)
三、学习《行政法学》的方法和应当注意的问题	(4)
(一) 浅谈《行政法学》的学习方法与效率	(4)
(二) 如何学习行政诉讼法	(7)
(三) 从批阅行政法试卷看考生自学中存在的 问题	(10)
四、考试要求与试卷结构说明	(15)
(一) 考试的一般要求	(15)
(二) 《行政法学》自学考试题型结构	(16)
(三) 试卷题型示例与答题方法	(16)
第二部分 各章习题精选及参考答案	(24)
第一章 行政法的概念和渊源	(24)
第二章 行政法律关系	(30)
第三章 行政法的基本原则	(38)
第四章 行政法及其理论的历史发展	(42)
第五章 行政法的作用与研究方法	(51)
第六章 行政机关组织法与编制法	(55)
第七章 国家公务员法	(70)
第八章 行政行为概述	(85)
第九章 行政立法行为	(93)

第十章	行政许可行为	(103)
第十一章	行政裁决行为	(114)
第十二章	行政处罚行为	(120)
第十三章	行政强制执行行为	(127)
第十四章	行政复议行为	(133)
第十五章	行政诉讼法概述	(137)
第十六章	行政诉讼法基本原则	(142)
第十七章	行政诉讼的主管与管辖	(148)
第十八章	诉讼参加人	(156)
第十九章	行政诉讼证据和强制措施	(162)
第二十章	行政案件的审理程序	(167)
第二十一章	行政案件的执行程序	(177)
第二十二章	行政监督法概述	(180)
第二十三章	我国行政法制监督体系	(183)
第二十四章	行政监察法	(187)
第二十五章	审计法	(193)
第三部分	全国高等教育自学考试指导委员会行 政法学课程统一考试命题大纲	(198)
第四部分	1987—1992年北京市高等教育自学考 试行政法试题及答案要点	(202)
	1987年上半年北京市高等教育自学考试行 政法试题及答案要点	(202)
	1988年上半年北京市高等教育自学考试行 政法试题及答案要点	(205)
	1989年上半年北京市高等教育自学考试行 政法试题	(209)
	1990年上半年北京市高等教育自学考试行 政法试题及答案要点	(211)
	1991年上半年北京市高等教育自学考试行	

政法试题·····	(214)
1992 年上半年北京市高等教育自学考试行 政法试题及答案要点·····	(217)
1993 年上半年北京市高等教育自学考试行 政法试题及答案要点·····	(222)
1994 年上半年北京市高等教育自学考试行 政法试题及答案要点·····	(230)
第五部分 行政法学自考模拟试题·····	(238)
模拟试题 (一) ·····	(238)
模拟试题 (二) ·····	(241)
模拟试题 (三) ·····	(244)
后记·····	(248)

第一部分 怎样学好《行政法学》

《行政法学》，是我国法学的重要学科，也是高等教育自学考试法律专业和行政管理专业的必考课程，如何学好这门课程并取得较理想的考试成绩，这是每个自学者相当关心的问题。下面就这个问题，谈谈我们的看法，以供大家复习时参考。

一、《行政法学》在法律专业、行政管理专业中的地位

行政法是法律体系的一个重要组成部分，是我国社会主义法律体系中最重要部门法之一。得出这一结论，是基于如下分析：（一）从行政法的调整对象看，行政法调整着广泛而重要的社会关系，与国家权力、公民权利息息相关。目前我国政府的活动领域极广，大大超过了资产阶级国家的政府活动范围，因此行政关系触及面极广，以致于我们可以说无论从深度看，行政关系的影响都要比民事关系、刑事关系的影响广泛而深刻。由此可以看出，作为调整行政关系的行政法地位十分显著。此外由于行政法调整的行政关系直接涉及到国家权力的确定、行使，直接涉及公民权利的实施、保障，行政法显得尤为重要。保障、监督国家行政权力与保护、规范公民权利是一个问题的两个方面，二者互为关联、不可分割。这个问题是现代国家的一个重要功能。行政法作为实施国家这一职能的主要工具，其地位不能说不主要。（二）从行政法与宪法的关系来看，行政法是宪法的重要的实施法。宪法是一国

法律体系中最主要的根本大法，它调整着国家根本的社会关系，决定着国家的基本制度。我国宪法是我国地位最高、效力最高，权威最大的法律。我国的刑法、民法、行政法、经济法等，都是位于宪法之下的，是实施宪法的法律。但在这些实施宪法的部门法中，最主要的莫过于行政法。因为行政法是实施宪法关于国家机构的法律，具有确认、保障现代国家重要的国家机器——行政机关的作用，此外行政法还是实施宪法确定的各项国家政策的主要法律。正因如此，我国有不少学者称行政法为“小宪法”，外国法学家甚至把宪法称作“静态的宪法”，而把行政法称作“动态的宪法”。（三）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。如行政刑罚、行政仲裁、行政调解、行政裁决、行政合同等，都反映出行政法对刑法、民法、经济法的重要影响。

行政法作为一个独特的法律部门，具有以下两方面的独特作用：一方面行政法具有保障行政权有效行使的作用，不过这种保障作用以行政行为合法为前提，另一方面行政法具有保护公民个人、组织合法权益的作用。这两方面的作用是互相依赖，不可分割、不可偏废的。不过我们认为，在我国目前民主与法制还不很健全的情况下，强调行政法保护公民、组织的权益的作用，现实意义较强。因为我国行政管理领域中存在的主要问题，是行政权失控问题或法外行政问题。与此相对应，我国的公民权利观念还有待于加强，漠视公民权利的现象时有发生。在此情况下，建设行政法并且强调行政法的保护公民、组织合法权益的作用，意义十分重大。在我国有些人片面强调行政对个人、组织的管理，不强调对行政权的制约，不强调保护公民、组织的合法权益，这种倾向值得警惕，若不加以阻止，可能导向与社会主义民主背道而驰的局面。我们不能脱离民主谈法制，不能脱离行政法的保护公民合法权益谈行政法保障行政权的作用。事实证明，我们需要看到行政法的两方面作用，但更应强调行政法在保护公民、组织合

法权益方面的作用。

从上述分析中可以看出行政法在法律体系中的重要地位和作用。所以无论是学习法律专业还是行政管理专业，都应当了解其作为一门必修课的重要性。

二、学习《行政法学》的基本要求 以及本课程的基本结构

如前所述，《行政法学》是法律专业和行政管理专业的必修课。学习这门课总的要求是：比较全面系统地了解和掌握行政法和行政诉讼法的基本理论和具体制度。

下面根据本课程的结构体系分别作些说明。

《行政法学》这门课程的结构体系，目前国内各高等院校的具体安排、不尽相同，各地所选的《行政法学》教材，包括自学考试辅导教本也有区别。现在我们所使用的《行政法学》是全国高等教育自学考试教材。这本教材是根据高等教育自学考试法律专业考试计划，按照全国颁发的《行政法学自学考试大纲》的要求，由全国高等教育自学考试指导委员会法律专业委员会组织编写的。本书就是以这本教材为基础而编写的，旨在引导自学者能更好地学习和掌握本课程的基本内容。

需要说明的是，这本《行政法学》主要是关于行政法学总论的一些基本知识。全书共分 25 章，分别阐述了行政法绪论、行政组织法、行政行为法、行政争讼法和行政监督法在内的一些基本问题。属于分论的内容即部门行政法的内容没有编入。

第 1 章至第 5 章阐述了行政法绪论的一些问题，包括：行政法的概念和渊源、行政法律关系、行政法的基本原则、行政法及其理论的历史发展、行政法的作用与研究行政法的方法等问题。

第 6 章至第 7 章阐述了行政组织法包括行政机关组织法和编制法、国家公务员法的一些问题，主要内容是关于国家行政机关

和国家行政机关工作人员的一些基本知识。但由于教材脱稿时，《国家公务员暂行条例》尚未出台，故教材内容不如现行制度具体详细，本《题解》据此作了增补。

第8章至第14章阐述了行政行为法的一些问题，包括行政行为概述、行政立法行为、行政许可行为、行政裁决行为、行政处罚行为、行政强制执行行为、行政复议行为等问题。

第15章至第21章阐述了行政争讼法的一些问题。由于教材脱稿时，《行政复议条例》、《国家赔偿法》尚未颁布，所以行政争讼法部分没有详细地阐述行政复议制度和国家赔偿制度。不过本《题解》及时地反映了行政复议条例和国家赔偿法的重要内容，弥补了教材之不足。自第15章至第21章，分别阐述了有关行政诉讼法的一些主要问题，包括行政诉讼法概述、行政诉讼法的基本原则、行政诉讼的主管与管辖、行政诉讼参加人、行政诉讼证据和强制措施、行政案件的审理程序、行政案件的执行程序等问题。本《题解》选用大量案例帮助大家进一步掌握行政诉讼的相关知识，并培养大家综合分析问题的能力。

第22章至第25章阐述了行政监督法的一些问题，包括行政监督法概述、我国的行政法制监督体系、行政监察法和审计法等问题。

三、学习《行政法学》的方法和应当注意的问题

(一) 浅谈《行政法学》的学习方法与效率

《行政法学》是一门新兴的法学学科，也是法律专业和行政管理类专业的考试课程，近年来考生人数日渐增多。为了帮助考生尽快有效地掌握学习方法提高学习效率，我谈点个人看法，以供

考生参考。

其一，牢固掌握基本概念，注意一对或几个相近概念的比较，并找出它们的差异。《行政法学》中的基本概念有：行政——行政法；行政关系——行政法律关系；行政法——行政法规；行政主体——行政法主体或行政法律关系主体；依法行政原则——法制原则；行政立法与行政执行——行政司法；行政处罚——行政处分；行政强制措施——行政强制执行；行政监督——行政监督检查；行政许可——行政确认；抽象行政行为——具体行政行为；行政监督——监督行政行为与行政法制监督；行政责任——行政赔偿；行政复议——行政诉讼等。这些最基本的概念必须牢牢掌握，仔细领会。尤其要注意某些容易混淆的两个或多个概念之间的差别，如行政主体与行政法主体；行政法与行政法规、行政规章；行政关系与行政法律关系；行政处罚与行政处分；行政监督与行政监督检查等。

其二，抓住各章要领，领会各章精髓。每章都有各自的核心问题，考生在全面复习时要善于抓住这一核心问题，前后延伸展开。尤其在学习到了一度程度时，要能合上书本将各章节的主要内容联想回忆，找出它们之间的联系点。较好的方法是平时看书时自己能尽量多地找出每一章节可能拟出的论述题和简答题，同时要注意有时一个论述题又可以分解为几个简答题，所以要注意题型之间的相互转化。掌握各章的核心问题是了解各章之间“联系点”的前提和基础，相反从宏观上掌握了各章之间的“联系点”，便又促进了从微观上对各章核心问题的进一步理解。我认为，行政法学中贯穿始终的可谓行政法律关系，有的同志认为是从授权到控权（所谓控权即监督权力的行使），这主要是看问题的角度不同，倒也并非对立。也就是说从第一章到第二十五章，全书是紧紧围绕行政主体与相对一方的权利义务关系而展开论述的，一方面是行政机关行政权的被赋予到行政权力的运行以至最后对行政权运行的监督，另一方面是相对一方权利义务的相对平衡→

失衡—→相对平衡的过程，即法定权利义务的平衡性、一致性到权利的被侵犯导致最终请求法律救济从而保障权利的过程，从宏观上把握住各章之间的“联系点”后，务必进一步从微观上抓住各章的核心问题。如第十、十一、十二、十三章主要是围绕具体行政行为而展开的，其中涉及几种重要的具体行政行为如行政处罚和行政强制执行，行政许可和行政裁决等。行政立法一章主要是围绕抽象行政行为而展开的，涉及行政立法体制、行政立法的原则和程序、行政立法的效力和技术等，行政法基本原则一章围绕着行政法治原则而展开，重点阐述了合法性原则、合理性原则的基本内容和具体要求，合法性原则与合理性原则的关系等。

其三，充分注意行政实体法与程序法的特殊关系。这里主要是要求考生了解行政程序法在程序法中的地位及其作用，熟悉各国行政程序法中的几种目标模式，掌握行政程序法的基本原则（即公正原则，公开原则，听证原则，顺序原则，效率原则），还要知晓行政程序的几种分类。

其四，“功夫在书外”的特殊含义。这里指考生应密切注意我国行政立法的发展动态，熟悉公务员暂行条例、行政监察条例、行政复议条例，行政诉讼法、国家赔偿法及宪法（第41条等）和有关法律，法规。从这一点上讲，考生不能仅限于书上所及，应该跟得上立法的发展和现实的变化。尤其对于行政诉讼法和行政复议条例，国家赔偿法和公务员条例，要求考生必须认真学习，逐条理解，切记不可大意。对于一些法律、法规如《治安管理处罚条例》、《环境保护法》、《土地管理法》，《食品卫生法（试行）》，《海关法》，《道路交通管理条例》等应该重点阅读其法律责任部分，熟悉主管行政机关可以针对何种违法行为实施怎样的行政处罚，相对一方可以采取何种救济办法保障自己的合法权益等，这些内容对于考生进一步了解行政法很有帮助。

其五，活学活用，运用所学知识综合分析案例。案例既可以是行政复议方面的，也可以是行政诉讼方面的，或者合二为一。但

无论是哪种案例题，都是融实体法与程序法知识于一题。若为行政复议案件，则可能涉及申请复议的范围、复议管辖、复议机关、复议参加人、申请受理、审理与决定，期间等；若为行政诉讼案件，则有可能涉及受案范围，即是否在可诉之列；涉及管辖，即由哪级哪个人民法院享有管辖权；涉及诉讼参加人，即谁为原告，谁为被告，是否为共同诉讼，有无第三人等；涉及起诉的必要条件、判决形式和侵权赔偿责任等多个问题。在这种题型中则是将“死”的条文，用于“活”的案例分析中，这种测试在一定程度上已能检验考生的实际应用能力和“操作”水平。故此，希望考生在案例分析上多下功夫，争取一个较为理想的成绩。

(二) 如何学习行政诉讼法

行政诉讼作为人民法院对行政机关及其公务员具体行政行为的司法监督，其作用十分重要，并且随着《行政诉讼法》的正式实施愈显突出。相应地，在行政法学中，行政诉讼部分也显得越来越重要，其实从北京市1990年至1994年行政法自学考试卷中可以窥见其所占比重，可以肯定地说，在以后的自学考试中，都会相应增加行政诉讼部分的内容，所以行政诉讼法部分应引起全体考生的充分注意和足够重视。

从行政法学自学考试指定的教材看，张尚鸾主编的《行政法学》(北京大学出版)，罗豪才主编的《行政法学》(中国政法大学出版)，行政诉讼所占篇幅并不太多，但实际上要求学生掌握的知识 and 理论却确实不少。分析1990年1994年行政法学自考试卷，我们可以发现和预测，任何一种题型中都有可能涉及行政诉讼知识。既可能在名词解释、填空、选择、判断题中出现，也可能在简答题论述题中涉及，另外还有专门的行政案例分析题。考生在平时的学习和临考前的紧张复习中应注意如何提高学习效率，真正弄清弄懂行政诉讼法的全部内容。就此我谈几点建议和要求：

(1) 要全面系统地掌握行政诉讼法的基本知识，主要是熟记《行政诉讼法》条文内容，弄懂一些最基本的概念和知识。比如什么是行政诉讼，什么是行政诉讼法律关系，什么是行政诉讼法中的管辖，什么是行政诉讼法的基本原则（包括一般原则和特殊原则），行政诉讼法中规定的受案范围有多大，等等。

(2) 要掌握行政诉讼制度的基本特征。光记条文内容还远不够，除条文以外，还要结合书本加深对条文内容的理解和分析，这就是教材中涉及的理论分析部分。应该做到不仅知其然，还应当知其所以然。比如说行政诉讼制度与刑事诉讼、民事诉讼相比较有何特征，行政诉讼法中有哪些特殊原则，为什么要这样规定，等等，这些内容必须结合书本加深理解，吃透条文，这样会有助于进一步了解和掌握行政诉讼法。

(3) 要学会灵活地运用自己所学习的行政诉讼法知识与理论去分析行政诉讼案例。近年来，行政诉讼案例分析题占分不小，从今后趋势看，可以肯定，也仍将出现案例分析这种题型。虽然在指定的学习教材中并没有一个完整的案例分析题出现，但是只要考生平时复习时功夫过硬善于思考，就绝不会在案例分析面前显得力不从心，束手无策，因为案例分析无非是检验考生运用行政诉讼基础知识和基本理论分析问题和解决问题能力的一种方法。这样就要求考生不能只死记条文，硬背书本，而是还要学会灵活运用，学会综合分析。为了帮助考生有效地复习，分析好行政案例，我提出几点意见和建议以供学员们参考：①要细心审题，正确理解题意。也就是说要搞清楚整个案情，该案例提出了几个问题，是何种问题，千万不能理解错了题意，或是遗漏了其中的有关问题。这类问题一般是此案的当事人分别是谁，他们是否具有原告、被告资格；有无行政诉讼中第三人，如果有，应该是谁；有无共同诉讼问题，此案当事人应向何地的何级法院起诉等等。②要正确运用掌握的行政诉讼法理论知识去发现案例中存在的问题，如该案的当事人在起诉程序上有没有问题，按照法律规定是否