

行政法原理

华东政法学院教材编审委员会审定

主 编 赵华强

副主编 邹 荣

Xingzheng Fa Yuanli

Zhubian Zhao huaqiang

Fuzhubian Zou Rong

Huadong Zhengfa Xueyuan

Jiaocai Bianshen Weiyuanhui

Shangding

Huadong Ligong Daxue

Jubanshe

华东政法学院
系列教材

华东理工大学出版社

行政法原理

赵华强 主编

华东理工大学出版社

(沪)新登字 208 号

行政法原理

赵华强 主编

华东理工大学出版社出版发行

上海市梅陇路 130 号

邮政编码 200237 电话 64104306

新华书店上海发行所发行经销

上海展望印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 8.25 字数 218 千字

1996 年 12 月第 1 版 1998 年 1 月第 2 次印刷

印数 4001—7000 册

ISBN 7-5628-0744-2/D·22 定价 12.00 元

作者简介

本书主编赵华强：1984年毕业于华东政法学院，现为华东政法学院法律系行政法教研室讲师，长期从事行政法学的教学、科研工作，有丰富的教学经验，发表过多篇学术论文，参加编写过数本行政法教材。主要有《行政法学概论》（上海人民出版社）、《中国行政法教程》（中国政法大学出版社）等等。

说 明

根据司法部规定的法律专业四年制教学方案和我国法学教育的实际需要，我们在《中国行政法教程》的基础上，编写完成了这本教材。这部法律专业的教材可供高等院校法律专业教学之用，也可作为高等院校其他专业、行政学院、各类专业管理干部学院、党校公务员培训行政法学课程的教材，同时，对广大干部和法学爱好者，本教材同样是适宜的自学读物。

行政法是国家整个法律体系中一个重要的部门法。行政法律制度的完善与否对国家的发展和社会的进步有着至关重要的作用。以行政法为研究对象的行政法学在整个法学体系中也占有十分重要的地位。正是在这个意义上，我们在编写这部教材的时候，密切结合我国行政法制建设的实际，除了系统地阐述和介绍行政法学的基本原理和基础知识以外，力求反映行政法制建设的最新成果，做到内容的科学性、系统性和相对稳定性的统一，观点明确，内容丰实而又简明扼要，通俗易懂。

本教材由华东政法学院行政法教研室集体编写，赵华强任主编，邹荣任副主编，各章撰稿人为（按章节撰写先后为序）：

- 周卫昕 第一章（第一、二、三节）
- 赵华强 第一（第四节）、三、八章
- 张慧鸿 第二、四、五、六章
- 张心泉 第七、九、十三章（第二节）
- 邹 荣 第十章、第十一章
- 沈福俊 第十二、十三章（第一节）
- 黄有土 第十四章
- 汪石如 第十五章
- 王春明 第十六、十七、十八章

全书经集体讨论，初稿完成后由正副主编统稿。

本教材在编写过程中，曾参考了有关教材，特此说明，并向有关作者致谢。

由于编写时间仓促，本教材在内容和体例上难免有缺点和不足，敬请读者批评指正，以便再版时修改。

编 者

1996 年 6 月

目 录

第一编 绪 论

第一章 行政法概述

- 第一节 行政与行政权…………… (1)
- 第二节 行政法…………… (7)
- 第三节 行政法的基本原则 …… (15)
- 第四节 行政法学 …… (23)

第二章 行政法的历史发展

- 第一节 行政法产生的社会历史条件及理论基础 …… (26)
- 第二节 外国行政法的历史发展 …… (28)
- 第三节 中国行政法的历史发展 …… (33)

第三章 行政法律关系

- 第一节 行政法律关系概述 …… (37)
- 第二节 行政法律关系的当事人 …… (41)
- 第三节 行政法律关系的变动 …… (44)

第二编 行政主体论

第四章 行政主体概述

- 第一节 行政主体的资格条件 …… (46)
- 第二节 行政主体的分类 …… (51)
- 第三节 行政主体的职权与职责 …… (55)

第五章 国家行政机关

- 第一节 国家行政机关概述 …… (59)
- 第二节 国家行政机关的结构与体系 …… (62)

第六章 授权组织

- 第一节 授权组织概述 …… (71)

第二节 授权组织的范围	(74)
第七章 国家公务员	
第一节 国家公务员概述	(79)
第二节 国家公务员的职位分类	(84)
第三节 国家公务员的管理	(87)
第四节 行政职务关系	(90)

第三编 行政行为

第八章 行政行为概述

第一节 行政行为的概念、特征、分类	(94)
第二节 行政行为的实施形式和内容	(99)
第三节 行政行为的程序	(103)
第四节 行政行为的效力	(108)

第九章 行政立法

第一节 行政立法概述	(113)
第二节 行政立法的主体及权限	(118)
第三节 行政立法的程序	(122)

第十章 行政检查

第一节 行政检查的概念和特征	(126)
第二节 行政检查的种类、方法和合法的条件	(131)

第十一章 行政许可

第一节 行政许可概述	(138)
第二节 许可证的种类	(141)
第三节 行政许可的程序	(145)
第四节 行政许可的效力	(150)

第十二章 行政处罚

第一节 行政处罚概述	(155)
第二节 行政处罚的种类和设定	(160)
第三节 行政处罚的实施	(166)
第四节 行政处罚的程序	(172)

第十三章	行政强制	
第一节	行政强制概述·····	(179)
第二节	行政强制执行·····	(185)
第十四章	行政合同	
第一节	行政合同概述·····	(195)
第二节	行政合同的签订、变更和解除·····	(199)
第十五章	行政裁决和行政仲裁	
第一节	行政裁决·····	(201)
第二节	行政仲裁·····	(205)

第四编 行政救济

第十六章	行政救济概述	
第一节	行政责任·····	(210)
第二节	行政救济·····	(214)
第十七章	行政复议与行政诉讼	
第一节	行政复议·····	(221)
第二节	行政诉讼·····	(233)
第十八章	行政赔偿	
第一节	行政赔偿概述·····	(237)
第二节	行政赔偿的构成要件·····	(241)
第三节	行政赔偿的程序·····	(250)

第一编 绪 论

第一章 行政法概述

第一节 行政与行政权

行政法是有关国家行政管理各种法律规范的总称。因此，要研究行政法，首先就必须搞清楚什么是“行政”，什么是“行政权”，其中包括行政的概念和特征、行政的分类、行政与行政权的关系等多方面的问题。

一、行政的概念和特征

行政一词，在我们的日常生活中随处可见，人们从各种不同的角度可以作出不同的理解和解释。在一般意义上，行政是指社会组织对一定范围内的事务进行组织与管理活动。就国家职能而言，在近代则把相对于立法、司法的执行和管理称为“行政”。其实，“行政”(administration)，从词义上解释即为“管理”，它泛指一切有组织的管理活动，包括国家对公共事务的管理和一般社会组织对其内部事务的管理，区别就在于这些组织的性质不同，所以，它们之中存在的“行政”也是不同的。

我们所要阐述的是行政法上的行政，研究行政法上的行政，就要排除在国家角度以外对行政的各种理解和解释，即排除一般意义所解释的社会组织对其内部事务的管理，而应当在国家管理的

意义上对“行政”作出确定性的解释。

然而,综观学术界的纷争,就是从国家角度而言,对“行政”的解释也是不同的。例如,资产阶级的学者们对“行政”一词的解释就不尽相同,有的认为行政是不必依据法律而进行的为实现国家的政治目的的活动,即目的实现说([德]马叶尔);有的认为政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行,即国家意志执行说([美]古德诺);有的认为行政在广义上泛指政府的各种实际活动,在狭义上则是指行政机关的活动,即广义行政与狭义行政说([美]威洛比);有的认为行政是除立法、司法以外的一切作用,即除外说([日]美浓部达津);还有的认为行政是国家统治权所发生作用的一种,除法定不属行政外,凡依法规所为补充办法之决定与运用,处理公务,以完成国家目的的行为皆属之,即除外加目的说,等等。在我国,学术界对“行政”也有诸多不同的论述。学者们之所以对“行政”一词有诸多不同的理解和解释,这同他们本身的政治观点和政治主张,以及所处的时代与环境有着密切的关系。

我国是社会主义国家,以此为基准,在研究行政法学的基本理论时,既要吸取外国学者(包括资产阶级学者)的理论研究成果,更应当遵循马克思主义的基本原理,并结合具体实践,进而从国家的意义上对“行政”这一概念作出科学的解释。

马克思曾在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中指出:“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上寻找原因,为什么呢?就因为行政是国家的组织活动”。根据这一论断,我们可以得出以下的认识:首先,行政是一种国家活动,它不包括一般社会组织对其内部事务的管理。对其可理解为它是以国家的名义,通过法律的形式,并以国家强制力作保证,在全国和全民范围内实施的组织活动。其次,行政与立法、司法等活动不同,它以组织执行的方式作为其活动的主要特征,即指政务的执行,包括规划、决策、组织、领导、协调、监督、反馈等内容,它具有明显的主动性和创造性。行政,作为一种组织活动,其目的是实现统治阶级的意志,具有阶级性。以我们社会主义国家来说,行政法上

的“行政”就是依照宪法和法律的规定,由国家行政机关通过组织管理国家行政事务的活动,来执行人民的意志,建设社会主义。由此,可作如下归纳:行政的主体是国家行政机关,行政的依据是国家现行的法律制度,行政的内容是政务的推行,行政的核心是国家行政权的实施,行政的方式是具体的组织和管理,行政的结果则是人民意志和利益的最终实现。这便是行政的基本特征。

二、行政的分类

按设定的标准对某种事物进行多角度的分类,目的在于通过分类研究,既把握该种事物的共性,又区分出该事物中分门别类的个性,进而分析其客观规律性的内在联系,便于作出进一步的研究。就国家行政而言,对其所作的分类大体可按以下几方面进行:

1. 按行政的业务范围分类。国家的行政管理,内容繁多,范围极广,且随着时代的发展和社会的进步呈现愈益繁杂的趋势。诸多方面的行政管理虽有其共同点,但因其具体业务范围的差异,具体工作的性质、任务、对象都有所不同,这就形成了各方面管理的不同特点和要求。因此,按不同的业务范围,它可以分为国防行政、外交行政、经济行政、财政行政、公安行政、民政行政、司法行政、文教行政、卫生行政和人事行政等等。对行政按业务范围进行分类,有利于我们掌握各类行政的特殊性,便于为行政管理的立法、执法提供重要的信息和资料。

2. 按行政的效力等级分类。作为一个国家,尤其是我国这样一个人口众多、幅员辽阔的大国,其行政区域总是多层次的,行政管理也总是分级进行的。中央国家行政机关统一领导全国的行政管理工作,地方各级国家行政机关又在各自的辖区内分别进行各项行政管理活动。有关全局性的重大事项,由中央依据全国统一的法律规范进行管理,有关地区性的事项,则由各地方因地因事制宜地制定规章和规范性文件进行具体的管理。由此产生了中央行政和地方行政的效力等级分类,这样的分类有利于我们进一步研究两者的联系和区别,客观地寻求加强行政法制建设、提高行政管理

水平和行政效率的有效途径。

3. 按行政的作用对象分类。国家行政管理的作用对象既包括各项行政管理的相对当事人(公民、法人和其它组织),也包括管理者本身(国家行政机关及其国家公务员)。对相对当事人的行政管理可称为外部行政,而对管理者本身的行政管理则可称为内部行政。应当说外部行政是国家行政管理的本源,而内部行政则是国家行政管理的支柱。也就是说,内部行政的存在既是外部行政的客观需要,又是外部行政的可靠保证。这样的分类,有利于我们正确认识两者的内在联系,从而使两个方面的行政相得益彰。

三、行政与行政权

如前所述,作为国家管理活动的行政,是由国家行政机关依据宪法和法律的规定进行的,其核心是国家行政权的实施,而国家行政权是国家权力整体中的一个重要组成部分。这就清楚地表明了行政与行政权的相互关系,也表明了行政在国家权力中的法律地位:行政以行政权力基础,没有行政权,国家行政管理活动无法进行;行政又是行政权的实施过程,没有行政管理,行政权就无法具体体现出来。行政既离不开行政权,又是行政权的反映。因此,讨论行政就必须研究行政权。

行政权是国家权力的重要组成部分,它与国家立法权、司法权共同构成了国家权力整体,然而,行政权比较立法权和司法权,具有明显的特点:(1)行政权所涉及的内容的广泛性是立法权和司法权无法比拟的,这种广泛性反映在国家行政管理内容的广泛性上。行政本身就是具体的组织和管理,大到国家的国防、外交、财政、经济,小到居民的日常生活,国家行政机关都要进行管理。因此,就国家行政权而言,其所及的范围几乎是无所不包。(2)行政权在作用对象上的直接性也是立法权和司法权所不及的。立法权的作用对象虽然普遍,却是抽象的,司法权的作用对象虽然具体,但却较为狭窄,唯独行政权的作用对象既具体又普遍。这是因为行政管理领域触角所及,几乎没有空间和时间上的限制,行政机关每时每刻都

要面对大量的具体事物和个人作出决定和处理。因此，行政权的对象几乎无所不包。(3)行政权在实施的行为方式上的灵活性和多样性也是特有的。由于国家行政管理在内容范围上的广泛性和作用对象上的直接性，决定了国家不可能对所有行政管理活动的规范和程序都通过立法来一一作出明确详细的规定，而是给行政权的实施留下了自由裁量的余地，这样就使行政权实施——行政管理得以采取更灵活、更多样的方式。这种多样性和灵活性为提高行政管理的效率，提高行政机关在行政管理中的积极性和创造性提供了条件，但是，多样性和灵活性不能失“度”，否则就构成违法。行政权实施的这种多样性和灵活性是立法权和司法权所不具有的。

如上所述，行政权具有立法权和司法权所没有的一些特点。这一方面反映了行政权在国家生活的作用和地位，同时也说明，对行政权的实施不能失“控”，否则后果将不堪设想，因此，必须强化对行政权的法律控制。

四、行政权法律调整的必要性

国家行政权是国家权力整体中的一个重要组成部分，行政机关代表国家进行行政管理时对行政权的运用，即表明行政机关具有一种支配他人并强制他人服从的力量。作为一种权力，它代表统治阶级的意志，故必然有着权力的命令力、强制力和执行力。对这个问题，我们可以从两方面来观察：一方面，行政机关应当享有履行职责的必要权力，这是一个事实问题。但是，另一方面，由于权力的运用具有命令力、强制力和执行力，带有强制性质，所以，肯定会产生许多法律问题，还可能对公民、法人或其它组织的利益造成一定的损害，引来行政上的纠纷，由此也就引出了对行政权力进行法律调整的必要性。

很明显，行政权力是国家行政机关履行职能所必需的，享有权力是基于管理这一基本事实的需要，无权力便无法进行管理。但是，考虑到社会生活中的人们为取得和发展自身利益的多数活动都在行政机关的控制和管理之下，所以，行使行政权力的状况如何

将直接关系到人们的切身利益,它必须要有一个法律的界限对其进行控制,超越法律的界限就要承担相应的法律后果。由此可见,依法行政是对行政权力进行法律规范的基本要求。

1. 由行政权的基本属性决定。行政权力的运用必须有法律依据,在无法律依据时不能随意作出影响公民、法人或其它组织合法权益的决定。未经法律许可,行政权不能剥夺公民、法人或其它组织的权利,减少或免除法律义务,或者为特定人或组织增设法律上的权利,以保护公民、法人或其它组织的合法权益不受行政权的侵犯。

2. 行政权的行使应有一定的范围和界限。如果行政权无界限约束,公民、法人或其它组织的权利就难以存在。诸如行政权可以在哪些方面为公民设定义务,可以在多大范围内影响公民、法人或其它组织的权利,这些都必须通过法律明确规定,而不能由掌权者随意解释。

3. 行政权对被管理者的权益可能产生影响。因此,必须将行政权的行使置于责任状态之下,即掌权者必须对所行使的权力负责,承担由行使权力所产生的后果。只有这样,掌权者才不致于滥用权力;而实现责任状态,则意味着要对行政权力进行法律规范,违法行使权力应承担相应的法律后果。

第二节 行 政 法

一、行政法的概念

行政法的概念是行政法学者对行政法本质特征的理论表述。由于各国制度不同,更由于所持的依据,理解的角度不同,所以,行政法的概念至今仍是一个有争论的问题,尚未形成统一的定义。时至今日,无论是国内还是国外,学者们对这一问题的理解还存在着很大的差异。

在大陆法系国家,行政法被认为是调整公共行政活动的公法。一般认为,行政法是公法的组成部分,是公法中专门调整行政活动的部分。大陆法系的这一观点,是与其将法律分为公法、私法的法律传统相吻合的。在英美法系国家,行政法被认为是“控制行政机关权力”的法律,它规定行政机关可以行使的权力,确定行使这些权力的原则,对受到行政行为的损害者给予的法律补偿。英美法系的行政法是由其制度所生成,与其法律不分公法、私法,注重程序的传统相吻合。

在我国,对行政法的概念也是众说不一,理解是多种多样的,大体可归纳为以下几种类型:

1. 根据行政法的内容下定义,如“行政法是有有关国家行政机关进行行政管理活动的各种法律规范的总称”,“行政法,规定国家各个方面行政管理的行政法规的总称。”
2. 根据行政法的内容和调整对象下定义,如“行政法是规定国家行政机关的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序的,用以调整各种国家行政机关之间,以及国家行政机关之间同其它国家机关、企业事业单位、社会团体和公民之间行政法律关系的各种法律规范的总称。”
3. 根据行政法的结构下定义,如“行政法是关于国家行政组织及其行为,以及对行政组织及其行为进行监督的法律规范的总

称。”

4. 根据行政法的结构和调整对象以及目的下定义,如“中国社会主义行政法是规定中国行政机关及其工作人员的制度,行政管理活动和程序,以及对行政活动实施法制监督,调整行政机关在行使国家行政权力时发生的行政关系的法律规范的总称。其目的是为了确认、建立和保护符合人民利益和意志的行政法律秩序。”

5. 根据行政法的调整对象下定义,如“行政法是调整行政机关,即国家行政机关及其工作人员在行使行政职能过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。”

6. 根据行政法的内容及在一国法律体系中的地位下定义,如“行政法是现代国家据以实施各个方面国家行政管理工作的全部行政法规范的总称,是各国法律体系中一个重要的法律部门。”

7. 根据行政法的核心是对行政权的规范这一特点下定义,如“行政法就是调整与规定国家行政权力的法律,它主要规范承担行政权力的组织、行政权力的活动以及对行政权力运用所产生的后果的补救。”

这些从不同的角度给行政法下的定义,反映了学者们对行政法这一客观现象的不同理解,以及对行政法研究不同的侧重点。这些定义各有其依据和标准,值得研究和参考。我们认为,划分法律各部门的主要依据就是法的调整对象的特殊性,据此,定义行政法的概念从行政法的调整对象的角度是较为合理的,即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行使其职能过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。

二、行政法的渊源

行政法的渊源是指行政法规范的来源或表现形式。行政法是一个概括的名称,在实际的法律文件中,没有哪一个是以“行政法”定名的。由于行政活动范围广泛、种类繁多,行政法的表现形式也多种多样,对我们研究行政法而言,掌握行政法的表现形式十分重要。