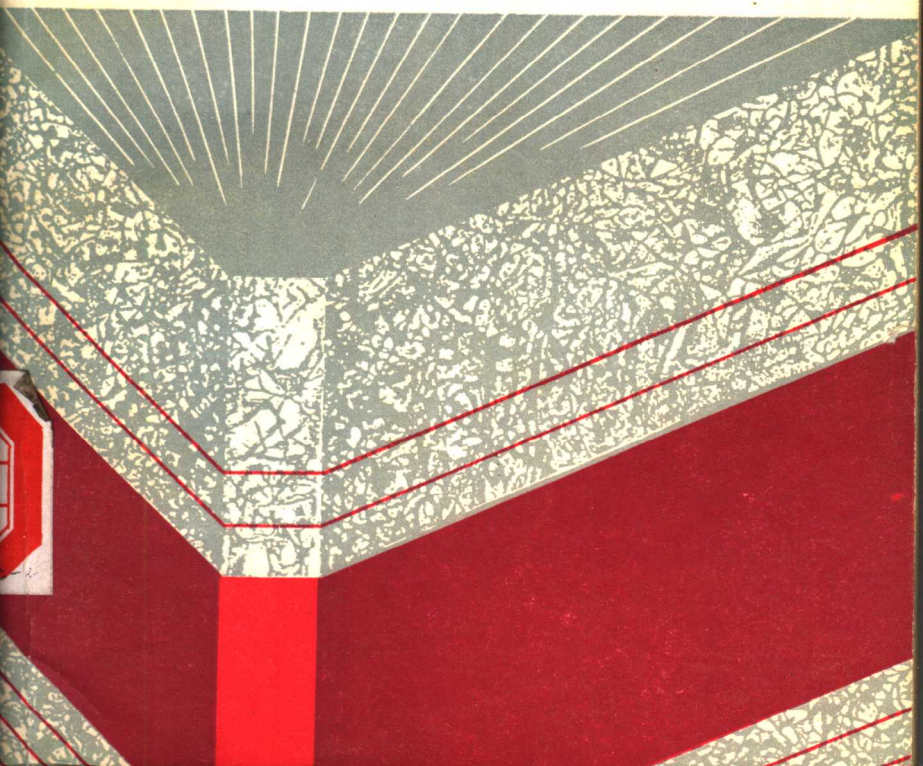


● 高等教育法律专业自学考试指南丛书

行政法学自学考试指南

张尚璈 主编

北京大学出版社



全国高等教育法律专业自学考试指南丛书

行政法学自学考试指南

张尚鹜 编著

北京大学出版社

新登字（京）159号

全国高等教育法律专业自学考试指南丛书

行政法学自学考试指南

· 张尚筠 编著

责任编辑：张晓秦

*

北京大学出版社出版

（北京大学校内）

国防科工委印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

787×1092 毫米 32 开本 9.25 印张 192 千字

1991 年 10 月第一版 1991 年 10 月第一次印刷

印数：000001—100,000 册

ISBN 7-301-01691-3/D·0177

定价：3.55 元

出版前言

高等教育自学考试，是以国家考试为主导、个人自学为基础、社会助学为重要条件的新的高等教育形式。在高等教育法律专业自学考试大纲、教材和考试命题逐渐统一后，为适应自学考生和多层次法学教育的需要，引导自学考试者深入全面地理解本门课程的内容，掌握正确的学习方法，提高法律自学考试水平，我们请全国自学考试大纲与教材的主编、副主编或多年从事本学科教学与自学辅导的有经验的教师编写了这套高等教育法律专业自学考试指南丛书。

本套丛书第一批包括《法学基础理论自学考试指南》、《宪法学自学考试指南》、《民法学自学考试指南》、《刑法学自学考试指南》、《婚姻法学自学考试指南》、《民事诉讼法学自学考试指南》、《刑事诉讼法学自学考试指南》、《经济法学自学考试指南》、《中国法制史自学考试指南》、《国际法自学考试指南》、《行政法学自学考试指南》、《法学概论自学考试指南》、《国际私法自学考试指南》、《劳动法学自学考试指南》等14种。

本套丛书与考试要求相结合，以教委颁布的、北京大学出版社出版的自学考试大纲与统编教材为依据，注意按全国统一命题考试的要求与形式进行辅导，在掌握基本知识、基本理论、基本技能的基础上，侧重于培养考生的分析、写作与答题能力。各指南力求内容简要、文字简练、体例合理、层

次清楚、释义准确，注意重点、难点、疑点的分析讲解，阐述通俗易懂、深入浅出，所附题型与答案示例齐全，覆盖面广，有利于考生对本门课程的理解和掌握。

我们希望本套丛书的出版，将对参加法律自学考试的读者提供一定的帮助，同时也希望读者对本套丛书有什么意见及时反映给我们，以使本套丛书修订时更为完善，促进法学教育水平的提高。

本套丛书编委会由高等教育自学考试法律专业委员会主任张国华、端木正任总主编，法律专业委员会委员兼秘书长金瑞林任副总主编，编委有沈宗灵、刘升平、魏定仁、王作堂、高铭暄、杨大文、柴发邦、刘家兴、王国枢、杨紫烜、徐杰、叶孝信、张尚鸾、吴祖谋、李双元、李景森、贾俊玲等。

全国高等教育法律专业自学考试指南丛书编委会

1991年7月

目 录

出版前言	(1)
------------	-------

第一部分 怎样学好行政法学

一、行政法学在法律专业中的地位和作用	(1)
(一) 行政法在我国法律体系中的地位和作用	(1)
(二) 《行政法学》在自学考试中的地位	(11)
(三) 行政法学同相关学科的关系	(12)
二、学习《行政法学》的目的和方法	(20)
(一) 学习的目的全在于应用	(20)
(二) 学习《行政法学》的方法	(21)
三、《行政法学》的理论体系和结构	(23)

第二部分 行政法学自学提要

第一章 行政法的概念和渊源	(25)
第一节 行政法的概念与特点	(25)
第二节 行政法的渊源与分类	(34)
第二章 行政法律关系	(35)
第一节 行政法律关系的构成	(35)
第二节 行政法律关系的特征	(39)
第三章 行政法的基本原则	(41)
第一节 行政合法性原则	(44)

第二节 行政合理性原则	(47)
第四章 行政法及其理论的历史发展	(50)
第一节 行政法的历史发展	(50)
第二节 行政法理论的历史发展	(58)
第五章 行政法的作用与研究方法	(64)
第一节 行政法的作用	(64)
第二节 行政法学体系与研究行政法的方法	(65)
第六章 行政机关组织法和编制法	(68)
第一节 国家行政机关概述	(68)
第二节 国家行政机关的法律地位	(71)
第三节 国家行政机关的结构和分类	(73)
第四节 中央行政机关与地方行政机关	(78)
第五节 对国家行政机关及其内部机构设置的 法律调整	(83)
第六节 行政机关编制法	(88)
第七章 国家公务员法	(92)
第一节 建立国家公务员制度的必要性	(92)
第二节 国家公务员法的调整范围、立法目的和 立法原则	(95)
第三节 国家公务员的权利义务和职位分类	(100)
第四节 国家公务员的考试录用和严格培训	(105)
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	(109)
第六节 国家公务员的权益保障	(113)
第八章 行政行为概述	(117)
第一节 行政行为的概念	(117)
第二节 行政行为的分类	(118)

第三节	行政行为的内容	(121)
第四节	行政行为的效力	(123)
第九章	行政立法行为	(126)
第一节	行政立法的概念	(126)
第二节	行政立法的历史发展及存在理由	(128)
第三节	行政立法的形式	(131)
第四节	行政立法的程序	(133)
第十章	行政许可行为	(134)
第一节	行政许可的概念	(134)
第二节	许可证的种类	(136)
第三节	行政许可的程序	(139)
第四节	许可证的效力	(142)
第十一章	行政裁决行为	(145)
第一节	行政裁决的概念	(145)
第二节	行政裁决的历史发展	(146)
第三节	行政裁决的范围	(148)
第四节	我国行政裁决的现状和存在的问题	(149)
第十二章	行政处罚行为	(151)
第一节	行政处罚的概念	(151)
第二节	行政处罚的种类和形式	(154)
第三节	行政处罚的程序	(158)
第十三章	行政强制执行行为	(161)
第一节	行政强制执行的概念	(161)
第二节	行政强制执行的种类与方法	(165)
第三节	行政强制执行的实施	(169)
第十四章	行政复议行为	(171)

第一节	行政复议的概念	(171)
第二节	行政复议与行政诉讼的关系	(173)
第三节	行政复议的程序	(176)
第十五章	行政诉讼法概述	(179)
第一节	行政诉讼法的概念、特征和任务	(179)
第二节	行政诉讼的历史发展	(182)
第三节	行政诉讼法律关系	(186)
第十六章	行政诉讼法的基本原则	(191)
第一节	行政诉讼法基本原则概述	(191)
第二节	行政诉讼法的基本原则	(192)
第十七章	行政诉讼的主管与管辖	(196)
第一节	行政诉讼的主管	(196)
第二节	行政诉讼管辖的概念和分类	(199)
第三节	级别管辖	(201)
第四节	地域管辖	(203)
第五节	裁定管辖	(205)
第十八章	诉讼参加人	(207)
第一节	当事人	(207)
第二节	共同诉讼人	(211)
第三节	第三人	(213)
第四节	诉讼代理人	(214)
第十九章	行政诉讼证据和强制措施	(217)
第一节	行政诉讼证据的概念和种类	(217)
第二节	行政诉讼证据的收集、判断和保全	(220)
第三节	行政诉讼的强制措施	(223)
第二十章	行政案件的审理程序	(225)

第一节	第一审程序	(225)
第二节	第二审程序	(230)
第三节	审判监督程序	(232)
第四节	行政案件审理程序中的几个问题	(234)
第二十一章	行政案件的执行程序	(239)
第一节	执行程序的概念和范围	(239)
第二节	执行的基本程序	(240)
第三节	执行措施	(241)
第二十二章	行政监督法概述	(243)
第一节	行政监督法的概念	(243)
第二节	建立行政法制监督制度的重要意义	(243)
第三节	行政法制监督的主要内容	(244)
第四节	行政法制监督的种类	(244)
第二十三章	我国行政法制监督体系	(247)
第一节	国家权力机关的监督	(248)
第二节	行政机关内部的监督	(251)
第三节	检察监督	(252)
第四节	审判监督	(253)
第五节	群众监督和社会监督	(254)
第六节	党的监督	(256)
第二十四章	行政监察法	(257)
第一节	行政监察法的概念	(257)
第二节	我国行政监察法制建设的历史发展	(258)
第三节	我国行政监察法制建设的现状	(258)
第四节	完善我国的行政监察法制建设	(259)
第二十五章	审计法	(261)

第一节 审计法概念	(261)
第二节 新中国审计制度的建立与发展	(263)
第三节 我国审计法的主要内容	(263)

第三部分 考试的一般要求、试卷结构和题型示例

一、考试的一般要求	(267)
二、试卷结构	(268)
(一) 内容结构	(268)
(二) 能力结构	(269)
(三) 难度结构	(269)
(四) 题型结构	(269)
三、题型示例	(269)
(一) 选择题	(270)
(二) 填空题	(272)
(三) 名词解释	(273)
(四) 判断题	(275)
(五) 简答题	(277)
(六) 论述题	(280)
(七) 案例分析	(283)

第一部分 怎样学好行政法学

提示：本部分主要介绍了行政法学在法律体系与专业课程中的地位、作用，学习行政法的目的和作用，行政法学的理论体系和结构等。本部分并非考试内容，但通过本部分的学习，除便于掌握后面的课程内容之外，还可为今后的学习、研究与实践提供帮助。

一、行政法学在法律专业中的地位和作用

（一）行政法在我国法律体系中的地位和作用

行政法，在我国，是一个长期以来被人们误解了和遗忘了的法律部门，与此相适应，行政法学，在我国，也是一个长期以来被人们误解了和遗忘了的法学学科。

在我国，建国四十多年来，伴随着国家各个方面行政管理的需要，国家有权机关已先后制定、颁布了一些行政管理方面的法律，和许多行政管理方面的法规，以及成千上万个具有行政法效力的规范性文件。但是，作为这些行政法律文

件总称的行政法这个法律部门，在我国，却是长期以来被人们误解了的。许多人不知道行政法是怎样的一个法律部门，不了解行政法在我国社会主义法制建设中的地位和作用，不清楚行政法在我国国家生活中的地位和作用。多少年来，在强调法制建设的过程中，人们逐步知道了我国法律体系中有宪法，有刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法，还有婚姻法、继承法、经济合同法、专利法、环境保护法……等等。但却很少有人知道还有一个重要的法律部门，叫做行政法。最近几年，国家行政管理领域的法制建设逐步提上日程，于是，有的好心人甚至正式提出要求，希望全国人大能赶快制定一部中华人民共和国行政法。其实这是一种误解。产生误解的原因主要是由于我国至今没有制定颁布过一部统一的行政法法典，象宪法法典、刑法法典等那样。

行政法这个法律部门具有如下三个特点：

首先，行政法这个法律部门，包括了成千上万个行政管理方面的法律文件，却不象宪法、刑法、民法等那样，有一部可以作为这一法律部门骨干的、比较完整的法典。这是由行政法本身的性质决定的。因为国家行政管理涉及的面太广，行政法调整的对象太复杂，国家行政管理又要不断适应新的形势的发展而不断加以改善，因此，几乎没有多大可能制定出一部包罗万象的、统一的、相对稳定的行政法法典来。试想，如能制定出来的话，那该是拥有几万几十万个条文的多么巨大的一部法典哟！在现代行政法发展的历史上，有一些国家也曾试图制定和颁布一种类似宪法法典、刑法法典、民法法典那样的行政法法典，但大都限于草拟总则部分的一些原则规定，即便是这样，也没有一个国家搞成功的。因此，截

至目前为止，世界上还没有一个国家正式制定颁布过一部全国统一适用的行政法法典。笔者认为，制定一部包罗万象的行政法法典，至少在人类社会发展的现阶段，几乎是不大可能也不大必要的。总之，行政法不象宪法、刑法、民法等那样有一部独立完整的自成体系的法典，行政法的各种法律规范，都是散见于成千上万个行政法律文件，包括一些法律、许多法规和大量具有行政法效力的规范性文件之中的。这是行政法这个法律部门的第一个重要特点，即：从形式上看，行政法不象宪法、刑法、民法等法律部门那样，一般都有一个统一的法典。截至目前为止，世界上还没有一个国家正式颁布过自己国家的一部统一适用于全国的行政法法典；行政法这个法律部门，是成千上万个单行法律、法规和具有行政法效力的法律文件的总称，或者说，是一个国家法律体系中的成千上万个行政法律规范的总称。

其次，在行政法领域，从内容上看，行政实体法与行政程序法，也不象作为实体法的刑法、民法与作为程序法的刑事诉讼法、民事诉讼法已基本上分开来各自形成一个相对独立的法律部门那样，行政法，在人类社会法律发展的历史长河中，至今还没有发展到实体法与程序法基本分开的阶段。目前，世界各国，在讲到行政法这个法律部门或这个法学学科（行政法学）时，一般都是把实体法和程序法包括在内的。在当代各国众多的行政法律文件中，许多看起来好象是实体法的行政法律文件，也同时附带规定了不少行政程序法的规范。例如，我国的《治安管理处罚条例》，主要是规定违反治安管理的各种违法行为以及对这些违法行为适用哪些处罚的条例。但它同时也附带规定了适用治安管理处罚的程序。总

之，实体法同程序法“基本不分”，这是行政法这个法律部门的又一个重要特点。这一点，同刑法与刑事诉讼法已基本上分开来各自形成一个相对独立的法律部门，民法与民事诉讼法也已基本上分开来各自形成一个相对独立的法律部门，是不一样的。一个是实体法与程序法已“基本分开”，一个则是仍然处于实体法与程序法“基本不分”的发展阶段。正因为这样，所以，在当代世界各国中，许多学者在讲行政法这门法学学科时，在他们的理论体系中，不仅讲到行政实体法，同时还要讲行政程序法（包括行政诉讼程序法）。我们这本教材，也是在这样的学术思想指导下编写的。用这样的指导思想来建立我国行政法学的理论体系，符合当代世界各国行政法这个法律部门的实际发展情况，也是符合我国法律体系中行政法这个法律部门的实际发展情况的。

第三，截至目前为止，我们说，在世界范围内，行政法仍然停留在实体法与程序法没有明确分开的阶段，不象刑法与刑事诉讼法、民法与民事诉讼法已“基本分开”那样。我们的提法是已“基本分开”和处于“基本不分”的阶段。在行政法领域，实体法与程序法处于“基本不分”的阶段，这是符合行政法这个法律部门的现状的。但是，进入 20 世纪以后，特别是在第二次世界大战以后，已经有越来越多的国家制定颁布了单行的行政程序方面的一些法典，例如美国的《联邦行政程序法》、日本的《行政不服审查法》、德国的《联邦行政诉讼法》和《联邦行政强制执行法》等等。目前，程序法与实体法逐步分开，程序法分裂出来形成独立的法典，已经成了当今世界各国行政法发展的一种必然趋势。我国于 1989 年 4 月制定颁布第一部《中华人民共和国行政诉讼法》

和1990年11月制定颁布《行政复议条例》以后，也已走上了在行政法领域实体法同程序法逐步分开的同一条道路。但尽管如此，在世界范围内，在当代各国众多的行政法律文件中，实体法规范同程序法规范仍然是“基本不分”的，是同刑法、民法与刑事诉讼法、民事诉讼法的关系不一样的。这就是行政法这个法律部门的第三个重要特点。即：在实体法与程序法“基本不分”的基础上，程序法正在逐步分裂出来，并已形成一个必然的发展趋势。

在我国，正是由于人们不了解行政法是怎样的一个法律部门，不少人总是用观察刑事法律、民事法律的观点来观察行政法，因此就不能不产生一系列的误解。

除被误解以外，建国四十多年来，在我国，行政法这个法律部门还是一个长期被人们遗忘的法律部门。人们虽然面对着成千上万个行政法律文件，天天在同行政法打交道（不是同这一方面的行政法律文件打交道，就是同那一方面的行政法律文件打交道），却竟能熟视无睹，不把国家有权机关（包括各级权力机关和各级政府机关）在各自的职能范围内依法制定的各种各样的有关国家各个方面行政管理的具有行政法效力的行政法律文件，当作我国行政法这个法律部门的组成部分来看待，不把它们看成为象民法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法等法律部门那样必须以国家强制力作为后盾来保证其贯彻执行的行政法。其原因除误解以外，主要是由于我们过去在国家行政管理领域，即在政府工作中，长期以来，举国上下，都只重视按政策办事，而不强调政府工作也要依法办事的缘故（这里讲的依法办事主要是讲的依照行政法办事，我们当然不能要求政府运用刑事法律去管理国家行政工作，

因为即便是由国家行政管理引发的犯罪问题，仍然是要由法院运用刑事法律去处理的)。在我国，人们长期以来把许多行政法律文件仅仅看成是党和国家在某一方面或某个问题上要求贯彻执行的政策，主要是通过宣传教育的方式，而不知道应当凭借国家强制力作后盾去贯彻执行。在执行不通、遇到阻力时，充其量采用批评教育的方式去处理，而不知道可以理直气壮地采用各种法定的行政制裁手段(如罚款、拘留、吊销执照等)去保证其贯彻执行。干部这样看问题，老百姓也这样看问题。总之是遇到政府管理的事情，许多人只知道要按政策办事，而不知道也要讲依法办事，要讲依照各种行政法律规范办事，不知道在政府工作中，不仅要坚决贯彻政策的规定，而且要强调政府工作也要依法办事，即强调依法行政，强调在政府工作中也要做到有法必依，执法必严，违法必究。这里的“法”，不是指的大家都比较熟悉的刑法、民法等等，而是指的行政法，即在政府工作中，要做到有行政法可依，有行政法必依，执行行政法必严，违反行政法必究。

在我国，正是由于政府工作长期以来只重视按政策办事，而不强调依法行政，所以，行政法这个法律部门，这种可以用来治理国家的十分重要的法律手段，就在实际上被人们长期遗忘了。当然，被遗忘的原因是多方面的，只知按政策办事，不强调依法行政，只是行政法被遗忘的一个主要的原因。

为了改变行政法在我国国家生活中被误解、被遗忘的局面，适应我国新的历史时期发展人民民主、健全社会主义法制的需要，保证国家沿着社会主义的康庄大道前进，笔者认为，需要把行政法制建设，即政府工作的法制建设提上党和