

教育部全国高等法学教育指导委员会审定教材辅导资料

《行政法学》 学习指导

◎李元 台运启 编写

XINGZHENG FAXUE XUEXI ZHIDAO

101

中国检察出版社

教育部全国高等学校法学类专业教学指导委员会推荐教材

《行政法学》 学习指导

主编 王 敬 副主编 曹建

中国政法大学出版社



中国政法大学出版社

D522.101

L387

《行政法学》学习指导

李 元 台运启 编写

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《行政法学》学习指导/李元, 台运启编写. —北京: 中国
检察出版社, 2002.7

ISBN 7-80086-972-5

I. 行… II. ①李…②台… III. 行政法学-中国-检察
官-资格考核-自学参考资料 IV. D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 047601 号

《行政法学》学习指导

李元 台运启 编写

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

电子邮箱: zgjccbs@vip.sina.com

电 话: (010)68630385(编辑) 68650015(发行) 68636518(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市印刷厂印刷

开 本: A5

印 张: 9 印张

字 数: 243 千字

版 次: 2002 年 7 月第一版 2002 年 7 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80086-972-5/D·972

定 价: 16.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前 言

《〈行政法学〉学习指导》系与国家教育部全国高等法学教育指导委员会审定的系列法学教材之一《行政法学》相配套的教辅用书。这套教材注重阐释各学科的基本理论和基础知识，荟萃理论研究的最新成果及司法实践经验，兼顾面授与自学的需要，充分体现了法学教育的特点，具有很强的科学性、系统性和适应性。

为了帮助学生更好地理解、吸收教学内容，对相关课程考核的重点内容和形式做到心中有数，提高应试技巧，我们以教材为依据，采用图表、问答等形式，通过设置“知识点分类明示”、“重点难点解析”、“答疑解惑专栏”、“同步测试题”等栏目，将相对繁杂、容易混淆、不易记忆的法律知识用最简洁、最准确的语言，最直观的形式表达出来，以提高读者的学习效率。在每本辅导教材的最后，作者还配以综合模拟试卷与答案精析，供考生复习与自测时使用。

本套教材辅导用书适用于高等院校法学专业的学生以及广大的法律研习者。

限于水平和时间，不妥之处在所难免，望广大读者批评指正。

编 者

2002年6月

HQW

目 录

第一章 行政法学概述	(1)
第二章 行政法律关系	(27)
第三章 行政法的基本原则	(44)
第四章 行政主体及国家公务员	(60)
第五章 行政行为	(89)
第六章 行政程序法及其法典化.....	(129)
第七章 违法行政与行政法律责任.....	(143)
第八章 监督行政法律制度.....	(153)
第九章 行政复议制度.....	(162)
第十章 行政赔偿制度.....	(181)
综合模拟试卷 (一)	(201)
综合模拟试卷 (二)	(215)
综合模拟试卷 (三)	(231)
综合模拟试卷 (四)	(246)
综合模拟试卷 (五)	(261)

第一章 行政法学概述

[知识点分类明示]

知 识 点	理解后须记忆	领会即可	了解即可
行 政		√	
行政权与行政职权	√		
行政主体	√		
行政相对人	√		
行政行为	√		
违法行政	√		
行政责任	√		
行政程序	√		
行政纠纷	√		
行政争议	√		
行政赔偿	√		
行政法的法源		√	
行政法的特点	√		
行政法的解释		√	
行政法的适用	√		
行政法及行政法学的历史发展			√
加入 WTO 对行政立法的影响	√		
加入 WTO 对行政主体的影响	√		
加入 WTO 对行政相对人的影响			√
加入 WTO 对行政行为的公开化与程序的影响及其完善	√		

〔重点难点解析〕

1. 行政权与行政职权

区别 种类	行政权	行政职权
含 义	行政权是由国家宪法、法律赋予的国家行政机关及其授权的组织执行法律规范,实现行政目的所享有的各种权力的总称,它是国家权力的一种形态。(参见教材第20页)	行政职权又称行政权力,是国家行政权的转化形式。指行政主体依法拥有的,对某一类或某一个行政事务以特定行为方式进行管理的资格及其权能。(参见教材第21页至第22页)
性 质	a. 是国家权力的重要组成部分,是国家管理和服务于社会的公共权力的一种。 b. 由国家行政机关代表国家行使,与立法权、司法权相对应。 c. 来源于国家宪法和法律的确认或设定,没有宪法和法律的确认或设定,行政权就失去了存在和行使的基础。(参见教材第20页至第21页)	行政职权是国家行政权的转化形式。
特 征	(1) 强制性 (2) 支配性 (3) 执行性 (4) 服务性	(1) 强制性 (2) 单方性 (3) 优益性 (4) 与职责的统一性 (5) 不可自由处置性
对有关问题的理解	服务性:传统行政法学上对行政权特征的分析仅仅强调了行政权的强制性、支配性、执行性,而忽略其服务性。传统行政法学强调的是为国家行政管理的顺利进行(大陆法系国家观点)或控制行政权滥用(英美法系国家观点),而现代行政法不仅如此,还强调行政权为行政相对人服务这一功能。这一点,一般来说是较难理解的,因此需要注意。(参见教材第21页)	不可自由处置性:对于行使行政权的行政机关及其工作人员来说,行使行政职权,进行行政管理,既是其权力,从国家设立行政机关并赋予其行政职权的目的角度,行政职权更是一种义务,行政机关及其工作人员不得自由处置,否则,即为行政不作为违法。(参见教材第22页)

2. 行政主体

需要注意的是在中国，行政主体不是一个法律概念，而是一个法学概念，它是指依法拥有独立的行政职权，能代表国家以自己的名义行使行政职权以及独立参加行政诉讼，并独立承受行政行为效果与行政诉讼效果的社会组织。行政主体是行政法学领域中非常重要且较难理解的一个问题。

(1) 行政主体的特征。行政主体是一种组织，而不是个人；行政主体是依法成立并拥有国家行政职权的组织；行政主体有权代表国家独立行使行政权力；行政主体能够独立参加行政诉讼。

(2) 行政主体的分类。第一种观点认为行政主体包括：国务院，国务院组成部门，国务院直属机构，经国务院授权的办事机构，国务院部委管理的国家局，地方人民政府，地方人民政府的职能部门，经法律法规授权的派出机关和派出机构，经法律法规授权的行政机关内部机构、议事协调机构和临时机构，法律法规授权的其他组织。

第二种观点认为行政主体包括：行政机关，法律法规授权的组织，行政机关委托的组织。

需要说明的是：

①这两种分类认识所揭示的内涵是一样的，只是后一种观点将行政机关委托的组织专门作为一类行政主体列举了出来。

②本书认为行政机关委托的组织不宜作为行政主体来看待。因为行政主体拥有的行政权有的是固有的，有的则是法律法规授予的。因此，被委托的组织和个人不能成为行政主体（参见教材第22页至第23页）。

3. 行政法律关系主体与行政相对人

这两个概念都是行政法学中非常重要且较难理解的内容之一。

(1) 行政法律关系主体。又称行政法主体或行政法律关系当事人，是指在行政法律关系中依法享有权利和承担义务者，包括行政主体和行政相对人。

需要注意的是行政机关虽是最主要的行政主体，但行政机关并

不等于行政主体。行政主体是行政法律关系主体之一，但行政法律关系主体不一定是行政主体。因为，行政法律关系主体还包括行政相对人，而行政相对人又包括公民、法人和其他组织。用数学式表示为：

行政法律关系主体 = 行政主体 + 行政相对人

行政主体 = 行政机关 + 法律法规授权的组织

行政相对人 = 公民 + 法人 + 其他组织

(2) 行政相对人。又称为行政管理相对人、相对人，是指在行政管理法律关系中与行政主体相对应的另一方当事人，即行政主体的行政行为影响其权益的公民或组织。其中公民是主要的行政相对人（参见教材第 23 页）。

4. 行政行为

行政行为及其特征在行政法学中的地位非常重要，也是传统行政法中最重要的研究对象。

(1) 行政行为的含义。行政行为是行政权的行使结果，它又称为行政法律行为，是指行政主体为实现国家行政管理和行政服务目的，行使行政职权和履行行政职责所实施的一切具有法律意义、能产生法律效果的行为。

(2) 关于对行政行为特性认识的变化。过去一般认为行政行为具有执法性、单方性、裁量性、强制性。事实上，在市场经济条件下的行政行为还应当具有双方性、指导性、非强制性的一面。所以，行政行为可以分为强制性行政行为和非强制性行政行为。以前认为所有的行政行为都是强制性的，现在看来并非如此，如行政奖励、行政合同、行政指导等行政行为的强制性就不突出（参见教材第 23 页）。

(3) 行政行为的特征。传统大陆法系国家认为行政行为具有确定力、强制力、约束力、公定力。本书则是从行政行为具有执行性与指导性、确定性与变动性、双方性与单方性、强制性与非强制性的角度来使用行政行为这个重要的概念的（参见教材第 24 页）。

(4) 行政行为的运行状态及审查。行政行为的运行状态有两种

情况：合法的运行和违法的运行。

无论是大陆法系还是英美法系对行政行为的审查都是审查其合法性问题。

5. 违法行政与行政违法

(1) 违法行政的含义。违法行政是违法的行政行为的简称，是合法行政的对称，是指行政主体和行政公务人员实施的违反行政法律、法规的行为。

(2) 违法行政的理解。a. 违法行政是指行政行为的违法，它必须以行政行为的存在为前提；b. 违法行政的主体只能是行政主体和行政公务人员；c. 违法行政在性质上违反了国家的法律法规。

(3) 行政违法，是行政合法的对称概念，行政违法的实施主体既包括行政主体，也包括行政相对人。它是我国法律所规定的三大违法行为——刑事违法、民事违法和行政违法之一。行政相对人违反行政法规的行为则是指公民、法人或者其他组织实施的违反行政法律法规，侵犯国家、集体和个人的合法权益，危害社会秩序但尚未构成犯罪的行为（参见教材第25页）。

6. 行政责任

(1) 两种观点：行政法学界对行政责任概念的分析意见尚不一致，主要有两种观点：

第一种观点认为行政责任是指行为人（包括行政主体与行政相对人）由于违反行政法律规范的规定，所承担的一种强制性行政法律后果。

第二种观点认为行政责任是指行政机关及其工作人员由于不履行法定职责和义务依法应当承担的法律责任，是行政违法或行政瑕疵的法律后果。

(2) 本书观点：行政责任是一种有责主体（行政主体和行政相对人）因违反行政法律义务而承担的否定性法律后果，它可以由专门机关追究，也可以由有责主体主动承担。

(3) 行政责任与行政违法的关系：行政违法是行政责任的前提，行政责任是行政违法的后果（参见教材第26页）。

7. 行政程序

行政程序	广义行政程序	狭义行政程序	本书的定义
含 义	既包括行政主体进行行政活动的程序,又包括行政相对人参与行政活动的程序	仅指行政主体进行行政活动的程序,它与行政行为的实体内容相对称	采用广义上的行政程序,具体是指国家行政机关和法律法规授权的组织在行使行政权力、实施行政管理和行政服务活动过程中所遵循的方式、步骤、顺序、时限以及行政相对人参与行政活动程序的总和,即行政主体及行政相对人实施、参与行政活动的空间与时间表现形式(参见教材第27页)
参与行政程序的主体	行政主体 行政相对人	行政主体	行政主体 行政相对人
包含的要素	步骤、方式、顺序、时限		

8. 行政纠纷、行政争议与行政案件

(1) 行政纠纷:是指在行政管理活动中国家行政机关与行政管理相对人之间发生的有关行政法律关系的权利义务争执。行政纠纷的发生可分为两种情形:一种是行政相对人违法或者行政机关认为行政相对人违法;另一种是行政相对人认为行政机关的行为违法或者不当。

(2) 行政争议:是指行政相对人认为行政机关违法或者不当导致了自己合法利益的损害,要求撤销该行政行为,或者对该行为造成的损失给予补救。由于行政相对人在行政法律关系中处于被管理、受支配的地位,他只能向有权处理该纠纷的机关提出解决纠纷的请求,这样就形成了行政争议。

(3) 在行政争议中,行政相对人与行政主体之间发生的纠纷被称为行政案件,即行政相对人认为自己的合法权益受到行政机关(或法律法规授权的组织)违法或者不当的行政行为侵犯,依法向有权机关提出请求,请求有权机关审查该行政行为的合法性并据此

获得赔偿的案件（参见教材第 28 页）。

9. 行政复议与行政诉讼

名称 种类		行政复议	行政诉讼
又 名		行政诉愿、行政复议、行政复查、行政复核	在法国称行政审判、在英美等国称司法审查
含 义		指国家行政机关根据利害关系人的申请，适用准司法程序对引起争议的行政行为的合法性和合理性进行审查并作出裁决的活动，是一种行政救济方式。	指由法院解决行政争议案件的一种法律制度。 在我国，通常是指公民、法人或者其他组织，认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院提起诉讼，人民法院对被诉具体行政行为的合法性进行审查并依法作出裁决的制度和活动
区 别	法律性质不同	是一种行政行为	是司法活动
	适用程序不同	适用行政复议程序（准司法程序）	适用诉讼程序
	处理机关不同	上级行政机关或同级人民政府	法院
联 系		都是行政救济制度	

10. 行政赔偿

含 义	是指国家行政机关应行政相对人的请求或根据法院的判决，依法从国家财政专门款项中赔偿行政相对人因行政侵权行为造成的损害，是行政侵权责任的主要方式。
行政赔偿责任的原因	行政侵权
行政赔偿责任主体	国家
行政赔偿归责原则	在我国是违法原则
承担行政赔偿方式	金钱偿付

11. 行政法的法源

行政法的法源			
名称	行政法的成文法源		行政法的非成文法源
含义	又称为行政法的渊源,是指行政行为合法的根源。		除行政法的成文法源以外的可以成为行政行为合法依据的根源。
种类	宪法		习惯法
	法律		行政先例:又称行政惯例,是指行政机关在长期处理具体行政事务中形成的惯行行为或不成文规则。
	行政机关制定的规范性文件	行政法规	
		部门规章	
	地方规章		
	地方性法规		法律解释:是法律在具体的适用过程中,为进一步明确界限或进一步补充,以及说明如何具体运用而由有权机关所作的解释。
	自治条例		
	单行条例		
国际条约和协定		行政判例:是指法院就行政案件作出的能为以后审理同类行政案件所援引的判决。	

12. 行政法的特点

行政法与其他部门法相比具有如下特性:

(1) 行政法立法主体多元。在我国,行政法的立法体制比任何其他部门法复杂,从性质上看,既有权力机关又有行政机关;从级别上看,既有中央国家机关又有地方国家机关。而民法、刑法的立法权基本集中于最高国家机关。

(2) 行政法表现形式多样。行政法无统一法典,其规范散见于位阶不等、种类各异、名目繁多的规范性文件之中。

(3) 行政法调整范围广泛、内容丰富,从传统的治安、军事、税务、外交扩展到工商、食品、卫生、保健、环境、劳务、社会福利等领域,几乎涉及到所有社会领域。

(4) 行政法尤其是以行政法规、行政规章形式表现的行政法规范易于变动,稳定性差。

(5) 行政法的实体规范与程序规范总是交织在一起。在民法、刑事法中,实体法与程序法通常分开,表现为独立的民法、民

事诉讼法和刑法、刑事诉讼法。而在行政法领域则不同，程序法规范非诉讼法所专有，行政机关的活动也应遵循法定程序，从而形成了行政法中实体法与程序法相互交织的特性（参见教材第35页）。

13. 行政法的解释

(1) 行政法解释的特点

①行政法解释的主体多元。行政法的解释主体除了全国人大常委会、最高人民法院、最高人民检察院外，还包括国务院及其主管部门、有地方立法权的地方人大常委会和地方人民政府及其主管部门、有规范性文件制定权的地方各级人民政府等等。而刑法、民法的解释权则集中于全国人大常委会、最高人民法院和最高人民检察院。

②行政法解释的对象纷繁复杂，表现为多阶位、多种类、多名目的各种法律规范性文件，而刑法、民法解释的对象主要限于法典和单行法规。

③行政法解释频繁、普遍。

④行政法解释变动性强。

⑤行政法解释承担较多的是解决法律冲突和行政法解释之间的冲突的任务。

⑥行政法解释的双重性格。行政法中实体性规范与程序性规范经常交织在一起但两者的特性不同。前者的目的通常在于实现一定的行政管理内容，在实体法中，行政相对人通常处于义务主体地位；而行政程序法的目的通常在于规范和控制行政权的行使，在行政程序法中，行政机关通常处于义务主体地位。行政法解释作为探寻立法本意的活动，要充分考虑这种特性差异和不同的立法宗旨，才可能作出客观公正的解释。所以说实体法解释与程序法解释于一体的行政法解释具有双重性格。

⑦行政法解释方法方面具有特性。依据行政法学理论，行政机关非有法律明文依据不得为影响公民权利义务之行政行为。《行政处罚法》确立了“法无明文规定不处罚”原则，据此可以认为法律禁止行政机关作类推解释并因此获得处罚的规范依据。（参见教材

第 35 至 36 页)

(2) 行政法解释的方法, 又称行政法解释的分类, 具体有七种

①文义解释: 以行政法条文文字意义为出发点所作的解释。

②论理解释: 以行政法概念之间关联性的比较并借助理、推论法所作出的解释。

③体系解释: 是论理解的进一步说明, 从法条的功能及在整个法制体系中的地位着眼, 用以解决法条相互之间的矛盾, 避免产生规范冲突的一种解释方法。

④历史解释: 以法律的历史发展为基础的解释。

⑤起源解释: 以法律制定过程为基础, 探求客观内容的解释。

⑥目的论解释: 指根据行政法的立法目的, 阐明行政法规范含义的方法。

⑦合宪性解释: 指把宪法论点直接用于法律解释的情形。

14. 行政法解释的主体

行政法解释的主体	
法律	全国人大常委会、最高人民法院、最高人民检察院、国务院及其主管部门
行政法规	国务院及有关行政主管部门
地方性法规	本级人大常委会、本级人民政府及其主管部门
部门规章、地方规章、其他行政规范性文件	制定者自身及其下属机关

15. 行政法的适用

(1) 不同位阶法律规范的选用次序

不同位阶法律规范	制定机关	效力等级
宪法	全国人民代表大会	具有最高效力
法律	全国人大及其常委会	比宪法低, 比其他高
行政法规	国务院	比宪法、法律低, 比其他高

不同位阶法律规范	制 定 机 关	效 力 等 级
地方性法规	省、自治区、直辖市人大及其常委会	比宪法、法律、行政法规低，比其他高
自治条例、单行条例	民族自治地方人大及政府	依特别规定实施
行政规章	国务院各部委、省级政府、省会所在的市、国务院批准的较大市	部门规章之间、部门规章与地方规章之间具有同等效力，在各自的权限范围施行
其他规范性文件	各级地方政府及其职能部门	在层级效力中，效力最低

上表能够清晰的反映出不同位阶法律规范的效力。但对于这个问题一般容易混淆，较难理解，所以要对照上表详细阅读、仔细理解教材第 42 页至 43 页的内容（关于上表的详细说明参见教材第 42 页至 43 页）。

（2）相同位阶法律规范的选用次序

① 一般适用规则：第一，特别法优于普通法；第二，后法优于前法；第三，条约优于法律。

② 对位阶相同但属于不同层次的行政规章、行政命令：第一，上级政府行政规章、行政命令优于下级行政规章、行政命令；第二，紧急行政命令优于一般行政命令；第三，具有外部效力的行政规章、行政命令优于具有内部效力的行政规则。

③ 对于相同位阶而又为同一法律规范：第一，列举规定优于概括规定，具体规定优于抽象规定；第二，但书、例外规定不能优先适用；第三，明示规定应排除其他未明示者的适用；第四，同一规范如前后有变动时，则适用“不溯及既往原则”及“从新从优原则”（参见教材第 43 页至 44 页）。

（3）行政处理决定

是指行政机关对相关事件是否作出行政处理的一种选择后果（参见教材第 44 页）。