



新世纪公共管理教程

中国

**The Administrative
Legal System of
China**
行政法律制度

主审/郭道晖 主编/宋世杰 王瑞



湖南人民出版社



The Administrative
Legal System of
China

行政法律制度

中国法律出版社

中国法律出版社

D922.101
S 857

新世纪公共管理教程

中国

行政

法律制度

The Administrative
Legal System of
China

行政法律制度

主 审	主 编	副主编
郭道晖	宋世杰	胡肖华
王 瑞		

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政法律制度 / 宋世杰 主编. — 长沙: 湖南人民出版社,
2003.1

新世纪公共管理教程

ISBN 7-5438-3090-6

I. 中... II. 宋... III. 行政法 - 中国 - 研究生 -
教材 IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 069656 号

责任编辑: 陈 敬
戴 茵
装帧设计: 陈 新

中国行政法律制度

宋世杰 主编

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市展览馆路 66 号 邮编: 410005)

湖南省新华书店经销 湖南省印研所实验工厂印刷

2003 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 720×960 1/16 印张: 24

字数: 413,000 印数: 1-4,500

ISBN7-5438-3090-6

D·422 定价: 36.00 元

《新世纪公共管理教程》编审委员会（以姓氏笔画为序）

- | | | |
|-----|-----|--|
| 顾问 | 夏书章 | 全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会顾问
中山大学教授 |
| 主任 | 温熙森 | 国务院学位委员会委员 国防科技大学校长 教授 |
| 副主任 | 王柯敏 | 湖南大学校长 教授 |
| | 李树丞 | 湘潭大学校长 教授 |
| | 刘嘉林 | 国家人事部公务员管理司司长 |
| | 汪 浩 | 中国军事运筹学会理事长 国防科技大学教授 |
| | 黄百炼 | 国家教育部社政司副司长 教授 |
| | 谢桂华 | 全国学位与研究生教育发展中心主任 |
| | 熊治祁 | 湖南人民出版社社长 编审 |
| 委员 | 陈 收 | 湖南大学工商管理学院院长 教授 |
| | 陈晓红 | 中南大学商学院院长 教授 |
| | 陈振明 | 全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员
厦门大学法学院副院长 教授 |
| | 沙基昌 | 全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员
国防科技大学教授 |
| | 姚先国 | 全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员
浙江大学经济学院常务副院长 教授 |
| | 顾建光 | 全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员
上海交通大学公共管理系主任 教授 |
| | 徐晓林 | 全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员
华中科技大学教授 |
| | 谭跃进 | 国防科技大学人文与管理学院院长 教授 |



总序

公共管理 (Public Administration 或 Public Management) 是一门研究公共组织尤其是政府组织管理活动及其规律的学科。它以公共管理问题为核心,把当代管理学、经济学及政策科学等相关知识融为一体,并运用系统工程、运筹学及计算机科学的方法和技术,构筑了一个综合的知识框架,是一门多学科交叉而成的新兴学科。

现代公共行政与公共管理的研究和教育在西方已有近100年的历史。事实证明,欧美的公共管理硕士(MPA)教育在其公务员队伍的专业化建设和政府的管理工作中发挥了巨大的作用。今天,中国的经济改革和政府的职能转变正处在一个非常关键的时期。尤其是我国加入世界贸易组织以后,随着世界经济一体化步伐的加快,对政府和公共组织的管理人员提出了更高的要求,迫切需要一批懂得政府管理、善于科学决策的高级专门人才。因此,1999年5月国务院学位委员会第17次会议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,首次确定全国24所重点高校试办公共管理硕士(MPA)专业学位教育,并于2001年10月在全国首次进行了招生考试,2002年3月首届学员正式入学。

开展MPA教育,对推进政府机构改革,建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍具有重要的意义,符合非政府公共机构不断发展的需要,也符合学位与研究生教育改革和发展的需要。为了积极探索适合中国国情的MPA办学模式,提高MPA办学质量,教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会。教材建设是MPA教育一项重要的基础性工作。为此,湖南人民出版社特邀请有关院校和政府部门的有关专家成立了公共管理硕士(MPA)教材编审委员会,并组织国防科技大学、湖南大学、中南大学、湘潭大学等高校的有关专家、



教授编写了这套（首批）公共管理硕士（MPA）教材，还特邀国内有关专家进行了审定并撰写了评价文章或推荐书。

本套教材将包括公共管理硕士（MPA）核心课程、必修课程、选修课程和案例教材。2002年首批出版的14本教材的选题都是经过精心策划确定的，并考虑到目前国内其他出版社也在组织出版同类教材，我们采取了“有所为，有所不为”的方针，力争既能突出自己的优势和特色，又能与其他出版社的同类教材进行配套和互动。参加教材编写的主要作者都是多年从事公共管理教学和科研的教授、专家，首批教材都有他们在公共管理教育领域中优势学科教学和科研经验的总结和提炼。

公共管理是一个不断发展、不断完善的学科，这就要求其教材建设也要与时俱进，不断完善和更新。我们将与国内外开展MPA教育的院校密切合作，力争通过几年的努力，逐步建设一套完整的、科学的、规范的、具有中国特色的公共管理硕士（MPA）教材，以满足方兴未艾的全国公共管理硕士（MPA）教育的需要。

我们诚恳地期望海内外专家和广大读者热情帮助我们不断地改进和完善这套教材。

温熙森

2002年3月

导 言 现代行政法治的基本理念 // 1

第一编 绪 论

第一章 行政法的产生与发展

- 一、外国行政法律制度的产生与发展 // 22
- 二、中国行政法律制度的产生与发展 // 31
- 三、当代行政法律制度的发展趋势 // 35
- 【文献选读】行政国家与行政权的控制和转化 // 37

第二章 行政法的价值

- 一、行政法价值观 // 41
- 二、行政法价值构成 // 45
- 三、行政法价值实现 // 50
- 【文献选读】行政法的“平衡”及“平衡论”的范畴 // 53

第三章 行政法的基本原则

- 一、行政法律制度基本原则概述 // 56
- 二、行政法基本原则的一般内容 // 58
- 三、我国行政法的基本原则 // 64
- 【文献选读】依法行政是政府管理模式的全面变革 // 72

第二编 行政法律制度

第四章 行政主体

- 一、行政主体概述 // 74
- 二、国家行政机关及其职权 // 80
- 三、法律法规授权的组织 // 89
- 四、行政机关委托的组织 // 93

【案例讨论】田永诉北京科技大学拒绝办理毕业证、学位证案 // 96

第五章 行政立法制度

- 一、行政立法的概念与特征 // 98
- 二、行政立法种类及根据 // 101
- 三、行政立法主体及其权限 // 104
- 四、行政立法程序 // 109
- 五、行政立法的监督 // 114

【案例讨论】葛瑞诉郑州火车站公共厕所收费案 // 117

第六章 行政执法制度

- 一、行政执法概述 // 118
- 二、行政许可 // 120
- 三、行政征收 // 125
- 四、行政处罚 // 128
- 五、行政强制 // 134

【案例讨论】内乡县天鹅湖歌舞厅诉内乡县文化局案 // 141

第七章 行政合同制度

- 一、行政合同的概念与特征 // 142
- 二、行政合同的种类 // 144
- 三、行政合同的主要条款 // 149
- 四、行政合同中的权利与义务 // 151
- 五、行政合同的缔结 // 154

六、行政合同的履行 // 156

七、行政合同的变更、解除和终止 // 157

【案例讨论】海安县角斜木器制镜厂诉海安县供电局、角斜镇政府案 // 158

第八章 行政程序制度

一、行政程序概述 // 159

二、基本行政程序法律制度 // 167

三、特殊行政程序法律制度 // 178

【案例讨论】王丽英不服丰县公安局消防科行政处罚决定案 // 180

第九章 行政复议制度

一、行政复议概述 // 181

二、行政复议机关与复议参加人 // 183

三、行政复议范围与管辖 // 185

四、行政复议程序 // 189

五、行政裁决与行政调解 // 193

【案例讨论】杜子琼申请黑龙江省建设委员会复议案 // 198

第十章 行政法制监督

一、行政法制监督概述 // 199

二、行政监督 // 203

三、人大监督 // 211

四、检查监督 // 213

五、中国共产党监督 // 214

六、社会团体监督与政协监督 // 215

七、新闻舆论监督与公民监督 // 215

【案例讨论】某县县委、县人民政府不接受县人大监督受到处理案 // 217

第十一章 行政赔偿

一、行政赔偿概述 // 218

二、行政赔偿的范围 // 222

三、行政赔偿请求人和行政赔偿机关 // 224

四、行政赔偿的方式和计算标准 // 229

五、行政赔偿程序 // 234

【案例讨论】中国华源实业总公司无锡公司诉江阴进出口商检局案 // 238

第三编

行政诉讼制度

第十二章

行政诉讼制度概述

一、行政诉讼的概念和特征 // 239

二、行政诉讼法律关系 // 242

三、行政诉讼特有原则 // 246

【案例讨论】某酒店诉某市城建局案 // 252

第十三章

行政诉讼受案范围

一、受案范围概述 // 253

二、行政诉讼的受案范围 // 256

三、人民法院受案范围的排除事项 // 261

【案例讨论】陈文明不服衡阳市公安局限制人身自由、扣押财产、罚款决定案 // 267

第十四章

行政诉讼管辖

一、行政诉讼管辖概述 // 268

二、级别管辖 // 270

三、地域管辖 // 272

四、裁定管辖 // 275

【案例讨论】胡某诉甲县人民政府案 // 277

第十五章

行政诉讼的证据

一、行政诉讼证据概述 // 278

二、行政诉讼证据的分类 // 279

三、行政诉讼的举证责任 // 282

四、人民法院对证据的收集、审查和保全 // 284

【案例讨论】某市华隆公司诉某市工商局行政处罚案 // 287

第十六章 行政案件的审理

一、起诉和受理 // 288

二、行政诉讼第一审程序 // 292

三、行政诉讼第二审程序 // 299

四、审判监督程序 // 302

【案例讨论】查××等19人诉×市×区政府市容管理办公室通告
侵害其合法权益案 // 305

第十七章 行政诉讼裁判

一、行政诉讼判决 // 306

二、行政诉讼裁定 // 313

三、行政诉讼决定 // 317

【案例讨论】沈×诉×市×区公安分局行政确认案 // 318

第十八章 行政裁判的执行

一、行政裁判执行的概念和特点 // 319

二、执行的根据、主体和对象 // 320

三、执行措施与程序 // 323

【案例讨论】招×申请强制×林业公安分局执行判决退还车辆、
赔偿损失案 // 331

附录 行政法律法規选

行政法规制定程序条例 // 332

规章制定程序条例 // 335

中华人民共和国行政处罚法 // 340

中华人民共和国行政复议法 // 347

中华人民共和国国家赔偿法 // 353

中华人民共和国行政诉讼法 // 358

后 记 // 366

随着我国改革开放的深入，经济的高速发展和社会多元化进程的加快，为了应对由此产生的日益纷繁复杂的国家和社会事务，公共管理学开始成为我国的一门“显学”。公共管理学是研究公共组织（包括政府组织和社会组织）的活动规律、理念、原则、规则、机构设置、职能、活动方式、方法等原理和制度的科学。公共管理行为主要体现为行政行为；行政行为的合法性根据，是遵循国家权力机构制定的法律、法规或社会组织制定或确认的自治规范的授权和规限；因而“依法行政”或“法治行政”就成为行政管理的基本准则。学习和掌握有关行政法律制度的知识，特别是树立法治行政的理念，强化行政管理的民主法治意识，是所有从事公共管理的人员必须具备的素质。

本书对行政法律制度将作专门的阐述。导言着重就现代行政法治的基本理念，作一宏观上的概述。

一 行政与行政权的要义

什么是“行政”？行政一词，在中国古代，始见于《左传》中“行其政事”。《史记·周纪》有“召公、周二相行政，号曰共和”的记载，行政即掌管政务。这里所说的“政务”、“行政”是指整个政治统治，而不是近现代“三权分立”政治制度下的与立法、司法相分离的行政权。在西方，行政一词源出拉丁文，英语为 Administration，其含义有不同界定。

有说“行政是指实现国家政治目的的一切活动”；^①有说它是“除立法活动、司法活动以外的一切活动”；^②有说行政是“国家的组织活动”；^③是“国家意志的执行”；^④等等。这些都是从国家权力与职能方面所作的界说。也有些学者认为，“一切管理活动都是行政”。这虽过于泛化，但在现代，国家权力逐渐多元化社会化，政府为减轻行政负担，将某些行政权力委托或授权于具有管理社会公共事务职能的社会组织（如基层社会自治组织、社会公共事业机构、社会团体、中介组织、行业组织等等）行使；而社会组织自身也有其内部行政管理职能（如企业事业组织、社会团体）。从而行政主体已不限于政府行政机关（这属于国家行政），与之并行、作为其补充的还有某些非政府组织（这属于社会公共行政）。

行政主体是指依据法律（或社会组织的自治章程）享有行政权力，能以自己的名义执行法律（或自治规章），实施行政行为，并承担由此产生的法律责任的组织。

进行行政管理要凭借行政权力。行政权是指国家（或社会组织）的行政主体，为执行国家意志（或社会共同体的公共意志），谋求国家与社会的公益，进行行政管理与服务，而依法行使的公共权力（本书所讲的行政权，主要指国家行政权）。

国家行政权是体现国家主权的，它所执行的是国家意志。主权在君或主权在专制统治者的国家，则是执行君主或独裁者的意志。在社会主义国家，主权在民，行政权的目的是执行人民的意志，为人民、为社会公共利益服务。

在三权的国家中，立法机关的立法权在于通过立法来表达国家意志；行政机关行使的行政权，则是执法活动，是实现国家意志；司法权则是适用法律法规，以维护国家或人民的意志。在这三权中，立法权规限于前，司法权审查于后，行政权两头受制于中，表明对行政权的扩张或滥用的严格防范。

行政机关虽也有立法行为（如制定行政法规、行政规章），但其权力性质仍属于行政权范畴，可称之为“行政权中制定执行法律和管理国家行政事务的法的规范性文件的权力”。通常所说的行政立法或政府立法，确

① [德] 马叶尔。

② [日] 美农部达吉：《行政法撮要》。

③ 马克思：《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》，《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社，1956年版，第479页。

④ [美] 古德诺：《政治与行政》华夏出版社，1987年版，第7、13页。

切含义是指“行政权中的立法（法规、规章）行为”。日本著名法学家和田英夫也称之为“通过行政权立法”。^①

再则，如马克思所说，立法权是“表现为理论力量的意志”，是“组织普遍事物的权力”；而行政权则是属于“实践力量”，是把普遍性（法律）适用于行政关系上的特殊性事物。^②

国家行政权从整体上说是从属于立法机关的立法权的，即行政权的行使必须有法律根据，此即“依法行政”。在我国，行政机关是人大的执行机关，由人大选出，要对人大负责。

国家行政主体要依法运用行政的、经济的、政治的手段治理国家和社会事务。这种治理包括政治统治职能和社会管理职能。前者是防止内外敌人入侵或颠覆，保障国家与社会安全；后者是维护经济、社会秩序，促进社会生产力发展和人民生活的安宁幸福。

二 法治行政的基本理念

为了准确把握现代行政的规律，依法行使行政权力，提高行政管理和服务的质量与效能，行政官员和公务员需要正确理解和树立现代公共行政与法治行政的一些基本理念与观念。

现代行政是公共行政，其基本理念用一句话概括就是“天下为公”。作为行政官员，其应有的行政意识或行政法治意识就是“克己奉公”。具体说来，其要义如下：

1. 公有权力观

公共行政的本质在于其行使的行政权力是属于公有权力，而非私有权力，不是为一人或一家所有的君权或独裁者个人垄断的权力。

就国家权力而言，国家行政权力的来源是基于国家主权或人民主权，是人民赋予的，亦即政府是经人民直接或间接选举产生，其行政权力是由人民或人民的代议机关授权而获得的。行政权的原始的和最终的所有者是人民，政府只有行使权（使用权）。行政权作为公权力，不能人格化、个性化；其职位没有继承性，不能世袭（传给自己的后代）或私自转让，更不能作为“稀缺资源”拿到政治市场或经济市场上去进行权力交换或权钱交换。

① 参阅〔日〕和田英夫：《现代行政法》中译本，中国广播电视出版社，1993年版第29页；〔日〕室勤主编：《日本现代行政法》，中国政法大学出版社，1995年版。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷第267页。

由于我国长期实行“以党治国”的方略和“党管干部”的方针，国家干部的选任是先经执政党推荐（实际上往往是内定），因而使许多当选的政府官员产生错觉，认为自己的权力是党给的，“对党负责”的“党性”强于“对人民负责”的法治观念。而一些以权谋私者则二者均已泯灭，把由他执掌的部门、地方的人、财、物变为可由他任意“指挥一切、调动一切”的资源和私有财产。这就使公权力异化为私权力，公共行政变成谋私行政，完全背离了行政的“公共”性质。这正是腐败之源，必须以法治。

2. “服务行政”观

现代公共行政是以服务公众为目的。公众不只是充当行政权力所强制服从的客体，而且是行政权力服务的对象，受益的主体。

早期自由资本主义时代，西方国家政府的职能只限于国防与社会治安、财政和从事最低限度的公共事业，那时政府只是充当“守夜人”的角色。一般市民所接触到的行政机关与官员只是警察局和警察、邮局和邮差。那时的行政原则是“最好政府，最少管理。”到现代，由于经济与科技的迅猛发展，社会生活、国家事务日益纷繁复杂，要求行政权力积极干预经济和社会公众谋福利，对公民的关怀“从摇篮到坟墓”，要在教育、社会福利、环境、商业、传媒、交通等等领域为社会主体提供各种良好条件。因而政府的社会管理职能越来越庞大，行政权越来越广泛，现代行政原则转而要求“最好政府，最多服务”。于是，行政职能由行政统治、行政管理，进到行政服务，或称“服务行政”“给付行政”，即不只是政府消极地不得侵害社会主体（过度管理），而应积极地为社会主体服务与授益，出现了“福利国家”、“社会责任国家”。

这样，行政权力与其相对人的关系，就由过去单一的“命令——服从”关系，演变为同时又是“服务——受益”关系。行政权力要为社会主体的权利服务，形成人民是主人、政府是公仆的新的主从关系。这对于社会主义中国，特别是由计划经济转入市场经济的中国来说，尤应如此。

3. 政务公开

在民主国家，“信息公开”的主体主要是指受人民委托掌握国家权力的主体，亦即立法、行政、司法机关，以及某些由政府授权的半官方的社会公共机构和某些中介组织。其所须公开的是与社会成员利益相关的政务或公共事务。

这种政务公开，是实行民主政治和法治的一个基本原则。如列宁所说：“完全的公开性”是民主的一个必要条件，“没有公开性而来谈民主是

很可笑的。”^①

信息之所以必须公开，是基于主体掌握并行使公权力；而任何公共权力（不论是国家权力还是社会公共权力）都是以有受其强制性权力的影响或支配的相对人为条件的，是关系相关人的利益的；因而，相关人就应享有知情权（权利）。否则，听任权力者黑箱操作，权力失去监督，权力者就必然会腐败或专横，权利者就无法保障其权利与利益。同时，从根本上说，权力者所以能掌握有关信息，是基于能运用权利人赋予的权力；而权力应是为权利服务的。人民的国家，不仅一切权力来自人民，属于人民；而且，国家所掌握的资源，包括信息资源，也都应由人民共享，不能由国家、政府垄断。

长期以来，权力者，特别是国家权力者，往往运用其权力，垄断信息，拒绝公开；或者把公开相关信息，看做是他们对相对人的恩赐；公开多少，也只是由政府“钦定”。这是权力与义务的脱节，权力与权利的颠倒。

4. 提高政府公信力

这是因为，公共行政要求公共支持。人民政府的权力来自人民，其权威是建立在人民的拥护和支持的基础上。政府执行公务，不能单靠强制力，而要获得公众最广泛和心悦诚服的认同，才有利于执法和提高行政服务质量与效率。^②

政府应恪守诚实信用原则，说话要“算数”，言行要一致，不能朝令夕改，不能口惠而实不至。如果政府丧失公信力，公共行政也就不为公众所支持，其权威要么只靠霸道，产生行政专横；要么就软弱无力，权力瘫痪，危及政府的生存。^③

政府要取得崇高的公信力，除了必须实行政务公开，尊重公民的知情权和信息自由；在处理国家与社会事务时，还必须秉持公平、公正原则，

① 西方民主国家大都有政府情报公开法或“阳光法”（在阳光下的政府法）。

② 《列宁全集》第5卷第448页。

③ 一个典型的案例是，2002年6月12日，《内蒙古晨报》以头版头条的位置，报道了包头市东河区交警大队交警温永胜，为了疏导不听指挥、堵塞道路的群众，“好话说尽，道理讲透，仍无济于事”，最后竟然跪倒在人群当中，长达十分钟之久。群众仍不为所动。有人还责骂他无能，甚至有人向他扔饮料瓶。亏得一位老人对着人群喊：“‘男儿膝下有黄金’哪，他是一个警察，我们不要再让这位同志为难了！”人群这才开始腾开道路，让拥堵的车辆前行。这一事件，表明当地司法机关的权威和公信力已降到零点，公众已不愿听从他们的指挥。