

教育部全国高等法学教育指导委员会审定

行政法学

◎王学辉 主编

XINGZHENG FAXUE

中国检察出版社

101-43

2)

477

Wang, Xuehui
477(2)

行政法学

王学辉 主编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法学 / 王学辉主编. — 北京: 中国检察出版社,
2002.3

ISBN 7-80086-931-8

I. 行... II. 王... III. 行政法学 - 中国 - 成人教育: 高等教育 - 教材 IV. D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 006883 号

行政法学

王学辉 主编

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@263.net

电 话: (010) 68650027 (编辑) 68650015 (发行) 68636518 (邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市印刷厂

开 本: A5

印 张: 9.75 印张

字 数: 266 千字

版 次: 2002 年 6 月第二版 2002 年 6 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80086-931-8 / D·931

定 价: 24.00 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

目 录

引 言	(1)
第一章 行政法学概述	(17)
第一节 行政法学的基本概念	(17)
第二节 行政法的法源	(30)
第三节 行政法的解释与适用	(34)
第四节 行政法和行政法学的历史发展	(45)
第五节 加入“WTO”对中国行政法律制度的影响	(57)
第二章 行政法律关系	(66)
第一节 行政法律关系概述	(66)
第二节 行政法律关系的构成要素	(76)
第三节 行政法律关系的产生、变更和消灭	(86)
第三章 行政法的基本原则	(91)
第一节 行政法基本原则概述	(91)
第二节 行政法基本原则的具体内容	(93)
第四章 行政主体及国家公务员	(109)
第一节 行政主体概述	(109)
第二节 国家行政机关	(117)
第三节 法律、法规授权的组织	(128)
第四节 行政机关委托的组织	(133)
第五节 国家公务员	(137)
第五章 行政行为	(149)
第一节 行政行为概述	(149)
第二节 抽象行政行为	(160)

第三节	具体行政行为	(165)
第四节	行政事实行为	(190)
第六章	行政程序及其法典化	(193)
第一节	行政程序概述	(193)
第二节	行政程序的内容及其种类	(202)
第三节	行政程序法的基本原则	(205)
第四节	行政程序法的根本制度	(209)
第五节	我国行政程序法典化的现状	(214)
第七章	违法行政与行政法律责任	(220)
第一节	违法行政	(220)
第二节	行政法律责任	(227)
第八章	监督行政法律制度	(235)
第一节	监督行政法律制度概述	(235)
第二节	国家权力机关的监督	(238)
第三节	国家司法机关的监督	(239)
第四节	行政机关的内部监督	(240)
第五节	非国家机关的监督	(250)
第九章	行政复议制度	(257)
第一节	行政复议概述	(257)
第二节	行政复议的基本原则	(259)
第三节	行政复议范围	(268)
第四节	行政复议的机关与管辖	(276)
第五节	行政复议的程序	(280)
第六节	行政复议的法律责任	(290)
第十章	行政赔偿制度	(292)
第一节	行政赔偿概述	(292)
第二节	行政赔偿的范围	(295)
第三节	行政赔偿的程序	(297)
后 记		(301)

引言

一、为什么要学习行政法

在现代国家，随着行政权的扩大化和复杂化，行政权与公民权的关系愈来愈密切。

一般说来，现代行政的目的是为了实现对国家事务和公共事务的组织与管理，建立和维护一个美好的社会秩序。其具体内容包括：制定行政法规、行政规章，加强行政执法活动；对国家事务和公共事务的设置、控制、调节；对社会组织和成员是否守法进行监督，对违法的行为给予法律制裁；对各种社会关系予以协调；对行政纠纷作出裁判；为公民、法人和其他组织提供行政服务。必须强调的是，现代行政重要的还在于为整个社会或社会的某些方面提供管理和服务，基于这一点认识，现代行政应当是公共行政。公共行政包括国家行政和社会行政。因为现代人出生于政府资助的医院；在公立的小学、中学、大学中接受教育；旅行时间在公共交通设施中度过；与外界的联系通过邮局或半公共性质的电话系统进行；喝的是公共自来水；读的是公共图书馆的书；用公共排污系统处理垃圾；在公园中野餐；受公共治安、消防、卫生部门的保护；又在公立医院里离开人世；最后被埋葬在公共墓地。总之，不管人们在意识形态上多么守旧，或者多么开放，现代人的日常生活总是同政府提供上述和许多其他方面服务的决策等联系在一起，这种联系是挣不脱、割不断的。

可见，人的一生都离不开行政法。行政法影响人生，从生到死，非常深远。

我们的日常生活也与行政法密不可分。例如：一早起床，开灯用电，用水洗脸，开收音机听广播，清倒垃圾、废弃物，开车上公路，碰上红绿灯，送小孩上学，上班时使用电话、投递邮件，使用

政府检验合格的电梯和办公用品，到公园散步等都与行政法有密切关系^①，也都受到行政法律规范的规制。又如毕业，就业，参加职业培训，从事生产、经营活动，提供信用、劳务，担任公职，也与学位管理条例、劳动就业条例、职业培训条例、反不正当竞争法、银行法、劳动法、公务员暂行条例等发生密切关系。再如生病就医、车祸残疾、年老退休、死亡埋葬等，也与保健法、残疾人保障法、劳动法以及墓葬管理条例等法律、法规、规章及其他规范性文件等有密切关系，并受到这些法律、法规、规章及其他规范性文件的规范。

总之，行政法包罗万象，对我们的食、衣、住、行、育、业、生、老、病、死都有很大的影响。学习、研究行政法成为我们拥有美好人生，做好一生规划，就业、创业及为人类社会服务的必要条件。至于行政法是法学院校学生必修的主干课程，是国家司法考试和公务员考试的必考科目，则是学习行政法的次要目的。

以上的认识让我们非常实在地感受到学习行政法学的必要性和重要性。

其实，从法律学的角度来看，为什么需要一门行政法学科的这个命题，也涉及到对行政法特殊性质的认识。行政法其实就是指如何设置、控制行政权的运行以及如何让行政权能服务于社会、服务于民的法，其调整的是行政主体与行政相对方的权利义务关系。“控权”与“服务”是构建行政法的两个基本价值观念。正如伯纳德·施瓦茨所说：“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，对受到行政行为损害的给予法律补偿。”^② 行政法的存在，一是为了控制行政权的肆意运行，二是为了让行政权更好地

① 这些日常生活事项与我们的环境保护法、卫生管理法规、广播电视法规、废弃物处理条例、交通法规、义务教育法、高等教育法、邮电法、公园管理条例等发生密切关系。

② [美] 伯纳德·施瓦茨：《行政法》（中译本），徐柄译，群众出版社1986年版，第1页。

服务于社会，服务于民。这两个方面同等重要，不可偏废。

二、如何学习行政法

行政法的发展史表明，行政法产生于西方发达国家，其产生与发展是近两百年来事，这与民法、刑法的发展有数千年的发展历史不可同日而语。我们认为，行政法是调整围绕行政活动而形成的各种权利义务关系，控制行政权，确认和保障公民合法权益的各种法律规范的总称。世界上至今没有一部统一的行政法典，它以散见于各种法律、法规、规章中的大量规范为存在形式，涉及的领域十分广泛，内容丰富多彩，具有很强的变动性，常常是实体规范与程序规范集于一体。^①

在大学中讲授和学习行政法，常常出现的情况是，老师说行政法很难讲，学生说行政法很难学，感到行政法种类繁多，不知如何下手。学习民法、刑法时因为有成文法典在手，感觉上比较容易些；而行政法与民法、刑法不同，因行政法不是制定法名称，而只是一个法学领域名称，导致学生很难捉摸，尤其是中国至今并无一部称为“行政法”的法典存在，使得学生们不能像学习民法、刑法那样有目的、有体系地学习行政法。

因此，要尽快学好行政法，必须充分掌握以下几个方面的重要资料：

（一）先找几本最近出版的行政法学教科书

因教科书是前人智慧的结晶，是前辈学者将人类数千年来在地球上所累积的知识与经验以文字的方式，就某一特定科目，有系统地编撰整理成一本书，以供教学之用。因此，学习行政法的人应先找一些重要的、比较新近的教科书，以便尽快入门。

比较重要的教科书（暂限定在1996年以后）大约有以下一些^②：

① 王连昌主编：《行政法学》（修订本），中国政法大学出版社1999年版，第1页、第4～5页。

② 以上各项所列书目的排序不分先后。

罗豪才主编：《行政法学》，中国政法大学出版社 1996 年版。

叶必丰：《行政法学》，武汉大学出版社 1996 年版。

应松年主编：《行政法学新论》，中国方正出版社 1998 年版。

陈端洪：《中国行政法》，法律出版社 1998 年版。

胡锦涛等著：《行政法专题研究》（研究生用书），中国人民大学出版社 1998 年版。

胡建森：《行政法学》，法律出版社 1998 年版。

罗豪才主编：《行政法学》（新编本），北京大学出版社 1999 年版。

姜明安主编：《行政法与行政诉讼》，北京大学出版社、高等教育出版社 1999 年版。

王连昌主编：《行政法学》（修订版），中国政法大学出版社 1999 年版。

张正钊主编：《行政法与行政诉讼法》，中国人民大学出版社 1999 年版。

方世荣主编：《行政法与行政诉讼法》（全国主干课程教材），中国政法大学出版社 1999 年版。

马怀德主编：《行政法与行政诉讼法》，中国法制出版社 2000 年版。

张树义主编：《行政法与行政诉讼法》（律师资格考试用书），法律出版社 2001 年版。

俞子清主编：《行政法与行政诉讼法》，法律出版社 2001 年版。

王学辉、谭宗泽：《新编行政法学》，重庆出版社 2001 年版。

张正钊、李元起主编：《部门行政法研究》，中国人民大学出版社 2000 年版。

高家伟：《国家赔偿法学》，工商出版社 2000 年版。

于安、江必新、郑淑娜：《行政诉讼法》，法律出版社 1997 年版。

贺善征主编：《中国行政诉讼法学》，重庆大学出版社 1998 年版。

薛刚凌主编：《行政诉讼法学》，华文出版社 1998 年版。

杨解君主编：《行政诉讼法学》，法律出版社 2000 年版。

孙宁华主编：《行政诉讼法学》，中国检察出版社 2001 年版。

王学辉、谭宗泽等著：《行政处罚法教程》，重庆出版社 2001 年版。

中国台湾学者编写的教材主要有：

林纪东：《行政法新论》，三民书局 1989 年版。

管 欧：《中国行政法总论》，自刊本 1989 年版。

张家洋：《行政法总论》，三民书局 1996 年版。

管 欧：《行政法精义》，五南图书出版公司 1993 年版。

蔡志方：《行政法三十六讲》，自刊本 1995 年版。

吴 庚：《行政法之理论与实用》，自刊本 1999 年版。

李惠宗等合著：《行政法入门》，月旦出版公司 1998 年版。

翁岳生编：《行政法》，翰芦图书出版公司 1998 年版。

(二) 国内学者们翻译的外国行政法学家撰写的行政法教科书

这是了解各主要发达国家行政法律制度最重要的途径。这类书籍有：

[美] 伯纳德·施瓦茨：《行政法》，徐炳译，群众出版社 1986 年版。

[美] 欧内斯特·盖尔霍恩、罗纳德·M. 利文：《行政法和行政程序概要》，中国社会科学出版社 1996 年版。

[日] 室井力主编：《日本现代行政法》，吴微译，中国政法大学出版社 1995 年版。

[日] 南方博：《日本行政法》，杨建顺、周作彩译，中国人民大学出版社 1988 年版。

[日] 和田英夫：《日本现代行政法》，倪健民等译，中国广播电视出版社 1993 年版。

[日] 盐野宏：《行政法》，杨建顺译，法律出版社 1999 年版。

[英] 威廉·韦德：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社 1997 年版。

[法] 莫里斯·奥里乌：《行政法与公法精要》（上、下册），龚觅等译，辽海出版社、春风文艺出版社 1999 年版。

[德] 平特纳：《德国普通行政法》，朱林译，中国政法大学出版社 1999 年版。

[德] 罗尔夫·斯特博：《德国经济行政法》，苏颖霞、陈少康译，中国政法大学出版社 1999 年版。

[德] 哈特穆特·毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，法律出版社 2000 年版。

[印] M.P. 赛夫：《德国行政法——普通法的分析》，周伟译，五南图书出版公司 1991 年版。

（三）国内学者所著专门研究（包括比较分析）外国行政法律制度的著作

这类书籍主要有：

王名扬：《英国行政法》，中国政法大学出版社 1987 年版。

王名扬：《法国行政法》，中国政法大学出版社 1997 年版。

王名扬：《美国行政法》（上、下册），中国法制出版社 1995 年版。

于安编著：《德国行政法》，清华大学出版社 1999 年版。

杨建顺：《日本行政法通论》，中国法制出版社 1998 年版。

张正钊、韩大元主编：《比较行政法》，中国人民大学出版社 1998 年版。

胡建森：《比较行政法：20 国行政法评述》，法律出版社 1998 年版。

姜明安主编：《外国行政法教程》，法律出版社 1993 年版。

应松年主编：《比较行政程序法》，中国法制出版社 1999 年版。

周汉华、何峻：《外国国家赔偿制度比较》，警官教育出版社 1992 年版。

杨海坤、黄学贤：《中国行政程序法典化——从比较法角度研究》，法律出版社 1999 年版。

王名扬：《外国行政诉讼制度》，人民法院出版社 1991 年版。

王学辉：《比较行政诉讼法》，重庆出版社 2001 年版。

林 准、马原主编：《外国赔偿制度研究》，人民法院出版社 1992 年版。

皮纯协、何寿生编著：《比较国家赔偿法》，中国法制出版社 1998 年版。

（四）虽不是行政法教科书，但在行政法研究中发挥相当重要作用的行政法方面的论文集

这些论文集在中国行政法学的发展上具有重要意义，值得我们学习、研究行政法时参考。主要有下列论文集：

罗豪才主编：《行政法论丛》（1-4 卷），法律出版社 1998-2001 年版。

张庆福主编：《宪法论丛》（1-4 卷），法律出版社 1998-2001 年版。

罗豪才主编：《现代行政法的平衡理论》，北京大学出版社 1997 年版。

刘 莘、马怀德、杨惠基：《中国行政法学新理念》，中国方正出版社 1997 年版。

王连昌、文正邦、郑传坤主编：《依法行政研究》，重庆出版社 1998 年版。

（五）除了教科书与论文集外，行政法学专著也是学习、研究行政法的重要资料

它们通常针对某一行政法学的具体问题作深入研究，而与一般只是框架式、考虑体系完整性的教科书有很大的区别。目前（限定在 1997 年以来）容易获得的专著主要有：

应松年、袁曙宏主编：《走向法治政府》，法律出版社 2001 年版。

应松年主编：《行政程序法立法研究》，中国法制出版社 2001 年版。

朱维究：《行政行为的司法监督》，山西教育出版社 1997 年版。

杨海坤、黄学贤：《中国行政程序法典化》，法律出版社 1999

年版。

胡建森主编：《行政违法问题探究》，法律出版社 2000 年版。

章剑生：《行政程序法比较研究》，杭州大学出版社 1997 年出版。

薛刚凌：《行政诉权研究》，华文出版社 1999 年版。

莫于川：《行政指导论纲》，重庆大学出版社 1999 年版。

马怀德：《行政法律制度建构与判例研究》，中国政法大学出版社 2000 年版。

杨解君：《行政违法论纲》，东南大学出版社 1999 年版。

杨解君：《走向法治的缺失言说——法理、行政法的思考》，法律出版社 2001 年版。

杨解君等：《行政救济法——基本内容及评析》，南京大学出版社 1997 年版。

关保英：《行政法的价值定位》，法律出版社 1997 年版。

关保英：《行政法模式转换研究》，法律出版社、中央文献出版社 2000 年版。

方世荣：《论行政相对人》，中国政法大学出版社 2000 年版。

袁曙宏、方世荣等：《行政法律关系研究》，中国法制出版社 1999 年版。

叶必丰：《行政法的人文精神》，湖北人民出版社 1999 年版。

刘恒：《行政救济制度研究》，法律出版社 1998 年版。

宋功德：《行政法哲学》，法律出版社 2000 年版。

刘善春：《行政诉讼价值论》，法律出版社 1998 年版。

张尚鸾、张晓林、刘薇：《市场经济与依法行政》，法律出版社 1999 年版。

王学辉、贺善征：《行政程序法研究》，四川人民出版社 1999 年版。

王学辉：《行政程序法精要》，群众出版社 2001 年版。

江必新、李江：《行政复议法释评》，中国公安大学出版社 1999 年版。

张明杰、莫纪宏：《行政法的新理念——市场经济条件下行政立法的走向》，中国人民公安大学出版社 1997 年版。

熊文钊：《现代行政法原理》，法律出版社 2000 年版。

朱新力：《行政违法研究》，杭州大学出版社 1999 年版。

杨惠基：《听证程序理论与实务》，上海人民出版社 1997 年版。

沈 岿：《平衡论：一种行政法的认知模式》，法律出版社 1999 年版。

李 娟：《行政法控权理论研究》，北京大学出版社 2000 年版。

王万华：《行政程序法研究》，法律出版社 1999 年版。

蒋 勇、刘勉义：《行政听证程序研究与适用》，警官教育出版社 1997 年版。

陈国平：《明代行政法研究》，法律出版社 1998 年版。

杨立新、张步洪编著：《司法侵权损害赔偿》，人民法院出版社 1999 年版。

张步洪：《中国行政法学前沿问题报告》，中国法制出版社 1999 年版。

姚锐敏：《依法行政的理论与实践》，法律出版社 2000 年版。

宋 冰：《程序、正义与现代化》，中国政法大学出版社 1999 年版。

杨临萍主编：《行政损害赔偿》，人民法院出版社 1999 年版。

孙笑侠：《法律对行政的控制》，山东人民出版社 1999 年版。

张建飞、古 力：《现代行政法原理》，杭州大学出版社 1998 年版。

余凌云：《行政契约论》，中国人民大学出版社 2000 年版。

胡锦涛：《行政处罚研究》，法律出版社 1998 年版。

刘 莘：《行政法热点问题》，中国方正出版社 2001 年版。

张树义主编：《寻求行政诉讼制度发展的良性循环》，中国政法大学出版社 2000 年版。

甘 文：《行政诉讼法司法解释之评论——理由、观点与问题》，中国法制出版社 2000 年版。

刘善春：《行政诉讼原理及名案解析》，中国法制出版社 2001 年版。

吕立秋：《行政诉讼举证责任》，中国政法大学出版社 2001 年版。

蔡虹：《行政诉讼证据问题研究》，武汉水利电力大学出版社 1998 年版。

高家伟：《行政诉讼证据的理论与实践》，工商出版社 1998 年版。

杨小君：《我国行政诉讼受案范围理论研究》，西安交通大学出版社 1998 年版。

林莉红：《中国行政救济理论与实务》，武汉大学出版社 2000 年版。

孟鸿志等著：《中国行政组织法通论》，中国政法大学出版社 2001 年版。

詹福满：《当代中国行政法问题研究》，中国方正出版社 2001 年版。

（六）重要的法律学期刊上有关行政法与行政诉讼方面的论文

教科书、论文集、专著的撰写、编辑与发行，耗时均长，对于变动迅速的行政法制常常不能适时掌握。因此，还必须注意重要的法律学期刊上有关行政法与行政诉讼方面的论文，才能了解行政法学新近的发展、变动情况。法学期刊通常每个月，每两个月，或每一季发行一次。时下较重要的、时常有行政法论文出现的法律学期刊有：《法学研究》、《中国法学》、《中外法学》、《现代法学》、《法学家》、《法学评论》、《法律科学》、《法学杂志》、《法学》、《法商研究》、《法学论丛》、《北大法律评论》、《河北法学》，等等。再有就是各综合院校法学院的学报。值得一提的是国家行政学院主办了一个专门研究行政法学的期刊——《行政法学研究》。中国人民大学主办了《宪法学、行政法学》复印资料并出版了论文索引光盘。这些都是寻找重要行政法论文的指南。

(七) 案例教学法越来越受到学者们的重视

司法部法学教材编辑部审定的《行政法案例教程》(关保英,中国政法大学出版社1999年版)、《行政诉讼法案例教程》(方世荣,中国政法大学出版社1999年版)和《行政诉讼法实例说》(孙兰洁等,湖南人民出版社1999年版),这几本案例分析值得我们学习、研究时参考。

另外,有几本关于行政法学发展状况的综述性资料也很值得大家参考。如:

张尚鸾主编:《走出低谷的中国行政法学——中国行政法学综述与评价》,中国政法大学出版社1991年版。

许崇德、皮纯协主编:《新中国行政法学研究综述》(1949年-1990年),法律出版社1991年版。

王学辉主编:《行政法学论点要览》,法律出版社2001年版。

(八) 电视台、各大报纸的社论与学者专论也常针对现时的行政事件,从行政法的角度加以探讨,而成为研究行政法学最动人的素材

如,在全国范围内比较有影响的有中央电视台的“今日说法”栏目、重庆电视台的“拍案说法”栏目,等等。尤其是各大报社的法律专业记者常编辑一些图、表,提供调查、统计数字,具体分析一些案件,这些可以使学生找准行政法学与社会生活的连接点,事半功倍地学习、研究行政法学。

(九) 除了上述几个资讯渠道外,学习行政法必须要有充分详实的法条

目前市面上销售的有各法律类出版社出版的单行法律、法规。如《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》及相关的司法解释等等。也可翻阅一些出版社公开出版的“法规汇编”,大概就可以找到相应的行政法律、法规。如果在上述法规汇编中仍找不到所需的行政法律、法规,可能是最新的尚未编入法规汇编中,这时就要找政府的公报来看。目前最重要的公报,当属国务院公报了。也可以通过政府的网址,查找最新的法律、法规、决

定等资料。

(十) 最高人民法院研究室编写的《司法文件选编》和行政审判案例集

最高人民法院研究室编写了许多《司法文件选编》和行政审判案例集,均有利于提高研习行政法的学者和学生对于处理行政争议案件的能力。

(十一) 最高人民法院的司法解释

近年来,最高人民法院针对各类复杂的行政案件作了很多的司法解释。有些解释引进了许多行政法学的学理、原则,建立了一些新的行政法理论,对我国行政法学的发展有深远的影响,值得研习行政法学者和学生特别注意。

(十二) 法律词典、社会科学百科全书

现有的行政法学词典如下所列:

《现代实用行政法律词典》(张尚鸾主编,北京出版社1996年版)、《行政法与行政诉讼法词典》(应松年主编,中国政法大学出版社1992年版)、《行政学词典》(吉林人民出版社1988年版)、《行政法词典》(黎国智主编,山东人民出版社1995年版)、《中国大百科全书·法学卷》(中国大百科全书出版社1984年版)、《牛津法律大辞典》(光明日报出版社1988年版)、《中外行政诉讼词典》(皮纯协、胡建森主编,东方出版社1989年版)、《北京大学法学百科全书·宪法学行政法学卷》(肖蔚云、姜明安主编,北京大学出版社2001年版)。

三、行政法学的研究对象及学科体系

(一) 关于行政法学的研究对象

由于行政法的对象非常广泛、繁多,且不像民法或刑法有成文法典可循,因此,在行政法学上必须将行政法分为两个领域来研究。第一个领域是以行政法的一般原理、原则、行政主体与公务员、行政行为、行政程序、行政责任、行政争议、行政救济(行政诉讼、行政赔偿)等原则性部分为研究范畴,以此范畴为研究、探讨的内涵,有学者将其称为行政法总论、行政法通论或行政法通