

高等教育法学教材

# 行政法学

主编 罗豪才  
副主编 湛中乐



北京大学出版社

# 行政法学

主 编 罗豪才

副主编 湛中乐

撰稿人 (按姓氏笔画为序)

马怀德 甘 雯

沈 岍 杨建顺

罗豪才 莫纪宏

湛中乐

北京大学出版社

北 京

书 名: 行政法学

责 任 者: 罗豪才主编

责 任 编 辑: 李 霞

标 准 书 号: ISBN 7-301-03401-6/D·351

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京大学校内 100871

电 话: 62752015 62752018 62752032

排 版 者: 北京大学出版社激光照排中心

印 刷 者: 北京市飞达印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

850×1168 毫米 32 开本 15.625 印张 370 千字

1996 年 12 月第一版 1996 年 12 月第一次印刷

定 价: 17.00 元

中國社會科學院

解延德

## 内 容 提 要

本书是以平衡率为理论基础构建中国行政法学体系的初步尝试。同过去的行政法学教材相比较,它注重紧紧围绕“政府(或行政机关)——公民(或行政相对方)”之间的权利义务关系的互动而展开论述、分析,对行政法学的理论问题进行了较深层次的研究与探讨。作者们重新审视并审定了行政法学领域的一些重要基本概念与范畴,对蕴含于行政法律制度背后的法学原理进行了有益的探索。本书在分析行政权的概念和功能定位,监督行政法律关系的特征,突出行政相对方的权利主体地位,区分行政行为的成立要件与合法要件,阐述行政行为的性质与种类,尤其是关于行政指导的性质、特征等方面均有独到见解。此外,本书对行政程序、行政违法与行政责任,对行政行为的司法审查等问题的研究和探讨也各具特色。

全书体系结构严谨,观点鲜明并有创新,是一本适合于大学生、研究生学习研究的教材,也是一本适合于广大公务员、法官、检察官、律师学习的重要参考书。

## 作者简介

**罗豪才** 最高人民法院副院长，北京大学教授，博士生导师，中国法学会副会长兼行政法学研究会总干事。曾主编《行政法论》、《中国司法审查制度》、《行政法学》、《行政诉讼法学》、《行政审制问题研究》、《中国行政法教程》、《现代行政法和平衡理论》；与人合著《资本主义国家宪法和政治制度》、《西方国家的司法制度》等书。

**湛中乐** 北京大学副教授，在职博士，硕士生导师，中国行政法学研究会干事兼秘书，中国太平洋学会法律专业委员会副秘书长，《行政法学研究》编辑部主任。曾主编《环境行政法》、《公安行政法》；担任副主编的书有《中国司法审查制度》、《行政法学》；与人合著《法治的理想与现实》、《行政诉讼法概论》、《外国行政法》、《中国行政法教程》、《行政行为法》等书。

**杨建顺** 中国人民大学副教授，法学博士，硕士生导师。中国法学会行政法学研究会干事。与人合著《行政法学教程》，合译《日本行政法》等书。

**马怀德** 中国政法大学法制研究所副所长，副研究员，法学博士，硕士研究生导师组副组长，中国法学会行政法学研究会干事兼秘书，《行政法学研究》编辑部主任。著有《国家赔偿法的理论与实务》、《行政许可》；与人合著《行政行为

法》、《行政法专题讲座》、《走出低谷的中国行政法学》等书。

**莫纪宏** 中国社会科学院研究所副研究员，法学博士，中国法学会宪法学研究会干事。著有《宪政新论》；担任副主编的书有《行政执法中的问题及对策》、《英国法典》（宪法·行政法卷）；与人合著《紧急状态法学》、《外国紧急状态法律制度》、《宪法学基本理论》等书。

**甘雯** 北京大学法律系博士研究生，曾发表过学术论文多篇。

**沈岌** 北京大学法律系博士研究生，曾发表过学术论文多篇。

# 目 录

|                           |      |
|---------------------------|------|
| 第一章 绪论 .....              | (1)  |
| 第一节 行政法的概念 .....          | (1)  |
| 一、行政的涵义 .....             | (1)  |
| 二、行政权力与公民权利 .....         | (3)  |
| 三、行政法的概念 .....            | (7)  |
| 四、行政法的渊源 .....            | (8)  |
| 五、行政法的分类 .....            | (11) |
| 六、行政法的特点 .....            | (13) |
| 第二节 行政法关系 .....           | (16) |
| 一、行政法律关系 .....            | (17) |
| 二、监督行政法律关系 .....          | (23) |
| 第三节 行政法的基本原则 .....        | (30) |
| 一、行政法基本原则的涵义 .....        | (30) |
| 二、行政合法性原则 .....           | (31) |
| 三、行政合理性原则 .....           | (33) |
| 四、行政应急性原则 .....           | (34) |
| 第四节 行政法在法律体系中的地位和作用 ..... | (35) |
| 一、行政法在法律体系中的地位 .....      | (35) |
| 二、行政法的作用 .....            | (37) |
| 第五节 行政法学的发展及其学科体系 .....   | (43) |
| 一、行政法与行政法学 .....          | (43) |
| 二、国外行政法学的发展概况 .....       | (43) |
| 三、我国行政法学的发展概况 .....       | (45) |
| 四、本书的体系安排 .....           | (46) |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| <b>第二章 行政法律关系主体</b> .....         | (48)  |
| <b>第一节 行政法律关系主体概述</b> .....       | (48)  |
| 一、行政主体 .....                      | (48)  |
| 二、行政相对方 .....                     | (62)  |
| <b>第二节 国家行政机关</b> .....           | (63)  |
| 一、国家行政机关的概念、性质和特征 .....           | (63)  |
| 二、国家行政机关与相关概念的区别 .....            | (67)  |
| 三、具有行政主体资格的国家行政机关 .....           | (68)  |
| <b>第三节 被授权的组织和被委托的组织和个人</b> ..... | (76)  |
| 一、行政授权和行政委托 .....                 | (76)  |
| 二、行政机关以外行政主体的具体形态 .....           | (77)  |
| 三、接受委托的组织和个人 .....                | (82)  |
| <b>第四节 公务员</b> .....              | (83)  |
| 一、公务员的概念和范围 .....                 | (83)  |
| 二、公务员法律关系 .....                   | (86)  |
| 三、公务员的权利 .....                    | (92)  |
| 四、公务员的义务 .....                    | (94)  |
| 五、公务员的责任 .....                    | (97)  |
| <b>第五节 行政相对方</b> .....            | (99)  |
| 一、实体法上的地位 .....                   | (99)  |
| 二、程序法上的权利 .....                   | (102) |
| <b>第三章 行政行为概述</b> .....           | (105) |
| <b>第一节 行政行为的涵义与特征</b> .....       | (105) |
| 一、行政行为的概念 .....                   | (105) |
| 二、行政行为的特征 .....                   | (107) |
| <b>第二节 行政行为的内容与效力</b> .....       | (110) |
| 一、行政行为的内容 .....                   | (110) |
| 二、行政行为的效力 .....                   | (112) |
| <b>第三节 行政行为的分类</b> .....          | (114) |
| 一、内部行政行为与外部行政行为 .....             | (115) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 二、抽象行政行为与具体行政行为 .....          | (116) |
| 三、羁束行政行为与自由裁量行政行为 .....        | (118) |
| 四、依职权行政行为与依申请的行政行为 .....       | (119) |
| 五、单方行政行为与双方行政行为 .....          | (120) |
| 六、要式行政行为与非要式行政行为 .....         | (121) |
| 七、作为行政行为与不作为行政行为 .....         | (121) |
| 八、行政立法行为、行政执法行为与行政司法行为 .....   | (122) |
| 九、自为的行为、授权的行为和委托的行为 .....      | (123) |
| <b>第四节 行政行为的成立与合法要件</b> .....  | (124) |
| 一、行政行为的成立要件 .....              | (124) |
| 二、行政行为的生效规则 .....              | (126) |
| 三、行政行为的合法要件 .....              | (127) |
| <b>第五节 行政行为的无效、撤销与废止</b> ..... | (132) |
| 一、行政行为的无效 .....                | (132) |
| 二、行政行为的撤销 .....                | (134) |
| 三、行政行为的废止 .....                | (135) |
| <b>第四章 抽象行政行为</b> .....        | (137) |
| <b>第一节 抽象行政行为概述</b> .....      | (137) |
| 一、抽象行政行为的概念与特征 .....           | (137) |
| 二、抽象行政行为的分类 .....              | (138) |
| 三、抽象行政行为有效成立的要件 .....          | (139) |
| <b>第二节 行政立法行为</b> .....        | (142) |
| 一、行政立法的概念与特点 .....             | (142) |
| 二、行政立法的分类 .....                | (145) |
| 三、行政立法的主体及其权限 .....            | (149) |
| 四、行政立法的原则 .....                | (152) |
| 五、行政立法的程序 .....                | (154) |
| 六、对行政立法的监督 .....               | (158) |
| <b>第三节 其他抽象行政行为</b> .....      | (159) |
| 一、其他规范性文件的概念和特征 .....          | (160) |

|                          |              |
|--------------------------|--------------|
| 二、制定其他规范性文件的作用 .....     | (162)        |
| 三、制定其他规范性文件存在的主要问题 ..... | (165)        |
| 四、完善制定其他规范性文件的程序 .....   | (166)        |
| 五、对其他规范性文件的监督 .....      | (167)        |
| <b>第五章 具体行政行为 .....</b>  | <b>(170)</b> |
| <b>第一节 行政征收 .....</b>    | <b>(170)</b> |
| 一、行政征收的概念与特征 .....       | (170)        |
| 二、行政征收的内容与分类 .....       | (172)        |
| 三、行政征收的方式与程序 .....       | (173)        |
| 四、健全与完善我国的行政征收制度 .....   | (174)        |
| <b>第二节 行政许可 .....</b>    | <b>(175)</b> |
| 一、行政许可的概念及特征 .....       | (175)        |
| 二、行政许可的种类 .....          | (176)        |
| 三、行政许可的作用 .....          | (179)        |
| 四、行政许可的程序 .....          | (180)        |
| 五、健全与完善我国的行政许可制度 .....   | (181)        |
| <b>第三节 行政确认 .....</b>    | <b>(184)</b> |
| 一、行政确认的概念与特征 .....       | (184)        |
| 二、行政确认的主要形式和基本分类 .....   | (188)        |
| 三、行政确认的作用 .....          | (191)        |
| <b>第四节 行政监督 .....</b>    | <b>(192)</b> |
| 一、行政监督的概念与特征 .....       | (192)        |
| 二、行政监督的作用 .....          | (194)        |
| 三、行政监督的分类 .....          | (195)        |
| 四、行政监督的方法 .....          | (197)        |
| 五、行政监督的程序 .....          | (199)        |
| <b>第五节 行政处罚 .....</b>    | <b>(201)</b> |
| 一、行政处罚的概念及其特征 .....      | (201)        |
| 二、行政处罚的原则 .....          | (206)        |
| 三、行政处罚的种类与形式 .....       | (210)        |

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 四、行政处罚的管辖 .....      | (216) |
| 五、行政处罚的适用 .....      | (217) |
| 六、行政处罚的程序 .....      | (226) |
| 第六节 行政强制 .....       | (231) |
| 一、行政强制的概念与特征 .....   | (231) |
| 二、行政强制行为的种类 .....    | (232) |
| 三、行政强制与相关概念的区别 ..... | (240) |
| 第七节 行政给付 .....       | (242) |
| 一、行政给付的概念与特征 .....   | (242) |
| 二、行政给付的内容和形式 .....   | (243) |
| 三、行政给付的程序 .....      | (244) |
| 第八节 行政奖励 .....       | (245) |
| 一、行政奖励的概念与特征 .....   | (245) |
| 二、行政奖励的原则 .....      | (246) |
| 三、行政奖励的构成要件 .....    | (246) |
| 四、行政奖励的内容和形式 .....   | (247) |
| 五、行政奖励的程序 .....      | (248) |
| 第九节 行政裁决 .....       | (249) |
| 一、行政裁决的概念与特征 .....   | (249) |
| 二、行政裁决的作用 .....      | (253) |
| 三、行政裁决的种类 .....      | (254) |
| 四、行政裁决的程序 .....      | (255) |
| 第六章 行政合同 .....       | (258) |
| 第一节 行政合同概述 .....     | (258) |
| 一、行政合同的概念 .....      | (258) |
| 二、行政合同的特征 .....      | (259) |
| 第二节 行政合同的种类与作用 ..... | (261) |
| 一、行政合同的种类 .....      | (261) |
| 二、行政合同的作用 .....      | (264) |
| 三、国外行政合同制度简介 .....   | (266) |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 第三节 行政合同的缔结、变更和解除·····             | (268) |
| 一、行政合同的缔结·····                     | (268) |
| 二、行政合同双方的权利和义务·····                | (269) |
| 三、行政合同的履行·····                     | (272) |
| 四、行政合同的变更和解除·····                  | (273) |
| 五、行政合同的终止·····                     | (274) |
| 第七章 行政指导·····                      | (275) |
| 第一节 行政指导的概念与特征·····                | (275) |
| 一、行政指导的概念·····                     | (275) |
| 二、行政指导的特征·····                     | (276) |
| 第二节 行政指导的种类、意义与作用·····             | (277) |
| 一、行政指导的种类·····                     | (277) |
| 二、行政指导的意义·····                     | (279) |
| 三、行政指导在我国行政管理中的作用·····             | (280) |
| 四、外国行政指导制度简介·····                  | (281) |
| 第三节 建立、健全我国的行政指导制度·····            | (285) |
| 一、在市场经济条件下建立、健全<br>行政指导制度的必要性····· | (285) |
| 二、我国行政指导的法律规定与行政实践·····            | (288) |
| 三、构建我国行政指导制度的对策和建议·····            | (291) |
| 第八章 行政程序法·····                     | (294) |
| 第一节 行政程序法概述·····                   | (294) |
| 一、行政程序的概念和种类·····                  | (294) |
| 二、行政程序法·····                       | (296) |
| 第二节 行政程序法的历史发展·····                | (299) |
| 一、外国行政程序法的历史发展阶段·····              | (299) |
| 二、我国行政程序法的状况·····                  | (301) |
| 第三节 行政程序法的基本原则和基本制度·····           | (303) |
| 一、行政程序法的基本原则·····                  | (303) |
| 二、行政程序法的基本制度·····                  | (306) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| <b>第九章 行政违法与行政责任</b> .....      | (311) |
| <b>第一节 行政违法</b> .....           | (311) |
| 一、行政违法的概念及特征 .....              | (311) |
| 二、行政违法的构成要件 .....               | (313) |
| 三、行政违法的分类 .....                 | (315) |
| 四、行政不当 .....                    | (317) |
| <b>第二节 行政责任</b> .....           | (318) |
| 一、行政责任的概念及特征 .....              | (318) |
| 二、行政责任的构成要件 .....               | (319) |
| 三、行政侵权责任概念 .....                | (320) |
| 四、行政责任的追究和免除 .....              | (320) |
| <b>第三节 行政责任的种类与方式</b> .....     | (323) |
| 一、行政主体承担行政责任的方式 .....           | (323) |
| 二、公务员承担行政责任的方式 .....            | (325) |
| 三、行政相对方承担行政责任的方式 .....          | (327) |
| <b>第十章 行政赔偿</b> .....           | (329) |
| <b>第一节 行政赔偿概述</b> .....         | (329) |
| 一、行政赔偿责任 .....                  | (329) |
| 二、行政赔偿的特征 .....                 | (330) |
| 三、行政赔偿与其他近似概念的区别 .....          | (331) |
| 四、建立行政赔偿制度的意义 .....             | (333) |
| <b>第二节 行政赔偿的范围</b> .....        | (335) |
| 一、对侵犯人身权的行政赔偿 .....             | (335) |
| 二、对侵犯财产权的行政赔偿 .....             | (338) |
| 三、国家不予赔偿的情形 .....               | (340) |
| <b>第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关</b> ..... | (341) |
| 一、行政赔偿请求人 .....                 | (341) |
| 二、行政赔偿义务机关 .....                | (343) |
| <b>第四节 行政赔偿程序</b> .....         | (346) |
| 一、行政赔偿请求的提出 .....               | (346) |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 二、行政赔偿义务机关的受案与处理 .....    | (347) |
| 三、行政赔偿诉讼 .....            | (348) |
| 四、行政追偿程序 .....            | (349) |
| 第五节 行政赔偿的方式和计算标准 .....    | (349) |
| 一、赔偿方式 .....              | (349) |
| 二、赔偿计算标准 .....            | (350) |
| <b>第十一章 行政复议</b> .....    | (354) |
| 第一节 行政复议概述 .....          | (354) |
| 一、行政复议的概念及其特点 .....       | (354) |
| 二、我国行政复议制度的产生与发展 .....    | (358) |
| 三、行政复议的基本原则 .....         | (359) |
| 四、行政复议的作用和意义 .....        | (365) |
| 第二节 行政复议法律关系 .....        | (367) |
| 一、行政复议法律关系的概念 .....       | (367) |
| 二、行政复议法律关系的特点 .....       | (368) |
| 三、行政复议法律关系的主体 .....       | (369) |
| 四、行政复议法律关系的内容 .....       | (371) |
| 五、行政复议法律关系的客体 .....       | (372) |
| 六、行政复议法律关系的发生、变更和消灭 ..... | (373) |
| 第三节 行政复议的受案范围和管辖 .....    | (375) |
| 一、行政复议受案范围的概念和种类 .....    | (375) |
| 二、行政复议管辖的概念和种类 .....      | (377) |
| 第四节 行政复议的程序 .....         | (380) |
| 一、行政复议的申请 .....           | (380) |
| 二、行政复议的受理 .....           | (381) |
| 三、行政复议的审理 .....           | (382) |
| 四、行政复议的决定 .....           | (384) |
| 五、行政复议决定的执行 .....         | (387) |
| <b>第十二章 司法审查</b> .....    | (389) |
| 第一节 司法审查概述 .....          | (389) |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 一、司法审查的概念 .....          | (389) |
| 二、司法审查的作用 .....          | (391) |
| 三、司法审查的宪法依据与理论基础 .....   | (393) |
| 第二节 司法审查的原则 .....        | (397) |
| 一、司法审查的一般原则 .....        | (397) |
| 二、司法审查的特有原则 .....        | (397) |
| 第三节 司法审查的对象与范围 .....     | (402) |
| 一、司法审查的对象与内容 .....       | (402) |
| 二、司法审查的范围 .....          | (403) |
| 第四节 司法审查的主体及其管辖 .....    | (405) |
| 一、司法审查的主体(机关) .....      | (405) |
| 二、司法审查的管辖 .....          | (408) |
| 第五节 司法审查参加人 .....        | (413) |
| 一、司法审查参加人概述 .....        | (413) |
| 二、司法审查中的原告 .....         | (414) |
| 三、司法审查中的被告 .....         | (416) |
| 四、司法审查中的共同诉讼人 .....      | (417) |
| 五、司法审查中的第三人 .....        | (419) |
| 六、司法审查中的诉讼代理人 .....      | (420) |
| 第六节 司法审查的标准 .....        | (422) |
| 一、合法性审查标准 .....          | (422) |
| 二、合理性审查标准 .....          | (426) |
| 第七节 司法审查的法律适用 .....      | (427) |
| 一、司法审查的法律依据 .....        | (427) |
| 二、司法审查中的“参照规章” .....     | (428) |
| 三、司法审查中的规范冲突及其选择适用 ..... | (429) |
| 第八节 司法审查的审理程序 .....      | (430) |
| 一、第一审程序 .....            | (431) |
| 二、第二审程序 .....            | (432) |
| 三、审判监督程序 .....           | (433) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 第九节 司法审查的判决、裁定与决定····· | (435) |
| 一、司法审查判决·····          | (435) |
| 二、司法审查裁定·····          | (437) |
| 三、司法审查决定·····          | (438) |

## 附录

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 中华人民共和国行政处罚法·····    | (440) |
| 中华人民共和国行政诉讼法·····    | (451) |
| 中华人民共和国复议条例（修订）····· | (462) |
| 中华人民共和国国家赔偿法·····    | (472) |

|           |       |
|-----------|-------|
| 参考书目····· | (480) |
| 后记·····   | (482) |