

行政法学

XINGZHENGFA XUE

■ 主编 刘杰 郑新建

公安大学出版社

行政法学

主 编 刘 杰 郑新建
副主编 李素贞 马景顺
赵 颖 范晓峰

中国人民公安大学出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法学/刘杰主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2001.4

ISBN 7-81059-648-9

I. 行... II. 刘... III. 行政法学-高等学校-教材 IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 17385 号

行 政 法 学

XINGZHENG FAXUE

刘 杰 郑新建 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 2001 年 4 月第 1 版

印 次: 2001 年 4 月第 1 次

印 张: 11.625

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数: 280 千字

印 数: 0001 册—5000 册

ISBN 7-81059-648-9/D·528

定 价: 18.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

序 言

近年来我国行政法和行政法学的发展很快,《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《行政监察法》、《行政复议法》等行政法律相继出台,行政法学已成为社会科学领域最活跃的学科之一。作为高等院校法学专业的一门主要课程,行政法学教材应该跟上行政法学学科发展的步伐。为了更好地适应教学的需要,我们组织编写了这本《行政法学》,本书力求突出以下几个特点:第一,体例科学,内容准确,高度概括了行政法的主要法律制度;第二,注重反映行政法和行政法学最新发展情况,同时借鉴吸收以往行政法学教材建设的成功经验;第三,根据该学科应用性强的特点,结合行政法实践,增加了操作性的内容,便于学以致用。

本书的编写得到了河北广播电视大学侯侠副校长的大力支持,教学处、教务处的领导也给予了很多帮助,对此表示衷心感谢。

本书的写作分工如下:(按章节顺序)

刘 杰:法学博士,撰写第一章第一、二、四节;

郑新建:法学硕士,撰写第一章第三节,第九章
第一、二、五节,第十章;

范晓峰:法学硕士,撰写第二章;

马景顺：撰写第三章；

王宝治：法学硕士，撰写第四章，第八章；

寇占奎：法学硕士，撰写第五章第一、二、三、
五、六、七节，第六章；

赵雅琨：撰写第五章第四节；

赵颖：法学硕士，撰写第七章；

乔平：撰写第九章第三、四节；

李素贞：法律硕士，撰写第十一章；

本书由主编、副主编最后审定，由于水平所限，加之时间紧迫，失误之处难以避免，敬请广大读者不吝指正。

编者

2001年3月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政法概述	(1)
一、行政、行政权与行政法的概念	(1)
二、行政法的渊源及分类	(8)
三、行政法的地位和作用	(12)
第二节 行政法律关系与监督行政法律关系	(14)
一、行政法律关系	(15)
二、监督行政法律关系	(19)
第三节 行政法的基本原则	(21)
一、行政法基本原则的含义	(21)
二、行政合法性原则	(23)
三、行政合理性原则	(24)
第四节 行政法学及其发展	(26)
一、行政法学及其研究对象	(26)
二、国外行政法学的发展简况	(27)
三、我国行政法学的发展概况	(34)

第二章 行政法律关系主体	(37)
第一节 行政主体	(37)
一、行政主体概述	(37)
二、行政主体的类型	(39)
三、行政职权与职责	(41)
四、行政机关	(46)
五、行政授权与行政委托	(51)
第二节 公务员	(54)
一、公务员的概念及范围	(54)
二、公务员的国家职务关系	(55)
三、国家公务员执行公务的行为	(60)
四、公务员的权利、义务和责任	(62)
第三节 行政相对人	(67)
一、行政相对人的法律特征与分类	(68)
二、行政相对人的范围	(69)
三、行政相对人的权利和义务	(71)
第三章 行政行为概述	(75)
第一节 行政行为的概念及分类	(75)
一、行政行为的概念和特征	(75)
二、行政行为的分类	(81)
第二节 行政行为的效力	(87)
一、行政行为的生效条件	(87)
二、行政行为的效力	(89)
三、行政行为的撤销、变更、废止或终止	(90)

第四章 抽象行政行为	(94)
第一节 抽象行政行为概述	(94)
一、抽象行政行为的概念及特征	(94)
二、抽象行政行为的分类	(95)
第二节 行政立法行为	(98)
一、行政立法行为的概念与特征	(98)
二、行政立法的主体	(101)
三、行政立法的程序及效力	(103)
第三节 制定其他规范性文件的行为	(109)
一、制定其他规范性文件的行为含义与特征	(109)
二、制定其他规范性文件的行为的完善与监督	(110)
第五章 具体行政行为	(114)
第一节 行政许可	(114)
一、行政许可概述	(114)
二、行政许可的种类	(115)
三、行政许可的程序	(116)
四、行政许可证的效力	(117)
第二节 行政确认	(119)
一、行政确认概述	(119)
二、行政确认的种类及具体形式	(120)
三、行政确认的程序	(122)
四、行政确认的意义	(122)
第三节 行政处罚	(123)
一、行政处罚概述	(123)
二、行政处罚的原则	(128)
三、行政处罚的种类	(130)
四、行政处罚的程序	(134)

五、行政处罚的适用	(143)
第四节 行政强制	(146)
一、行政强制的含义和类型	(146)
二、行政强制执行	(147)
三、行政强制措施	(157)
四、即时强制	(160)
第五节 行政征收	(161)
一、行政征收的概念及特征	(161)
二、行政征收的种类	(162)
第六节 行政给付与行政奖励	(163)
一、行政给付	(163)
二、行政奖励	(165)
第七节 行政裁决	(167)
一、行政裁决的概念及特征	(167)
二、行政裁决的种类及程序	(168)
第六章 行政合同与行政指导	(171)
第一节 行政合同	(171)
一、行政合同的概念与特征	(171)
二、行政合同的缔结、变更与解除	(172)
第二节 行政指导	(175)
一、行政指导的概念、特征及意义	(175)
二、行政指导的分类	(177)
第七章 行政程序法	(180)
第一节 行政程序法概述	(180)
一、行政程序的概念	(180)
二、行政程序的分类	(182)

三、行政程序法的地位和作用	(184)
第二节 行政程序法的基本原则和主要制度	(187)
一、行政程序法的基本原则	(187)
二、行政程序法的主要制度	(191)
第八章 行政违法与行政责任	(197)
第一节 行政违法与行政不当	(197)
一、行政违法的含义	(197)
二、行政违法的构成要件	(199)
三、行政违法的分类	(201)
四、行政不当	(202)
第二节 行政责任	(204)
一、行政责任的概念及特征	(204)
二、行政责任的构成要件	(205)
三、行政责任的确认	(208)
四、行政责任的承担	(210)
五、行政责任的转继与消灭	(213)
第九章 行政监督与监督行政	(215)
第一节 行政监督概述	(215)
一、行政监督的含义	(215)
二、行政监督的种类和意义	(216)
第二节 一般行政监督	(218)
一、一般行政监督的概念	(218)
二、一般行政监督的方式	(219)
第三节 行政监察	(220)
一、行政监察的概念和特征	(220)
二、行政监察机关的管辖范围和职责	(221)
三、行政监察机关的权限	(222)

四、行政监察程序	(224)
第四节 审计监督	(226)
一、审计监督的概念和特征	(226)
二、审计机关的设立和管辖范围	(227)
三、审计机关的职责	(227)
四、审计机关的权限	(228)
五、审计机关的审计程序	(230)
第五节 行政法制监督	(232)
一、行政法制监督的含义和特征	(232)
二、行政法制监督的主要类型	(233)
第十章 行政复议	(237)
第一节 行政复议概述	(237)
一、行政复议的概念和特征	(237)
二、行政复议的基本原则	(238)
三、行政复议与行政诉讼	(240)
四、行政复议的意义	(241)
第二节 行政复议的范围	(243)
一、行政复议范围的概念	(243)
二、可以申请行政复议的范围	(244)
三、不能申请行政复议的范围	(251)
第三节 行政复议的程序	(252)
一、行政复议的申请与管辖	(252)
二、行政复议的受理	(259)
三、行政复议的审查处理	(262)
四、行政复议的决定及执行	(266)

第十一章 行政赔偿	(273)
第一节 行政赔偿概述	(273)
一、行政赔偿的概念及特征	(273)
二、行政赔偿的归责原则与行政赔偿责任的构成要件	(276)
三、行政赔偿制度的意义	(279)
第二节 行政赔偿的范围	(280)
一、对侵犯人身权的行政赔偿	(281)
二、对侵犯财产权的行政赔偿	(283)
三、国家不予赔偿的情形	(284)
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(287)
一、行政赔偿请求人	(287)
二、行政赔偿义务机关	(290)
第四节 行政赔偿程序	(293)
一、行政赔偿程序概述	(293)
二、行政先行处理原则	(295)
三、行政赔偿请求的提出和受理	(295)
四、行政赔偿诉讼	(298)
五、行政追偿	(299)
第五节 行政赔偿的方式、标准和费用	(302)
一、行政赔偿的方式	(302)
二、行政赔偿的计算标准	(304)
三、行政赔偿的费用	(308)
第六节 行政补偿	(309)
一、行政补偿的概念	(309)
二、行政补偿的法律适用	(310)

附 录	(313)
中华人民共和国行政处罚法	(313)
中华人民共和国行政监察法	(327)
中华人民共和国行政复议法	(336)
中华人民共和国国家赔偿法	(348)
主要参考书目	(357)

第一章 绪 论

第一节 行政法概述

一、行政、行政权与行政法的概念

要讨论行政法的概念，首先要了解什么是行政、什么是行政权。认识行政和行政权概念是认识行政法概念的基础。

（一）行政

“行政”一词，人们在各种场合广泛使用，但在不同场合使用有其不同的含义。企业事业单位、社会团体以及国家机关都有“行政科”、“行政部”、“行政处”或“行政室”之类的部门。这些部门有的是负责单位的日常办公事务，有的是负责单位的后勤供应，有的是负责单位的信息传递，等等。这些部门的行政，虽然各自管理的事务不同，但共同的特点是具有事务的执行性质，该行政管理的是本单位内部事务，不直接与外部发生关系。该类行政虽然也具有对本单位的一定组织和管理职能，但不具有对外行使权力的性质。对该行政可以称为“内部行政”或“私人行政”。与此相对，国家行政机关行使行政职权的行政活动，管理的是国家事务及公共事务，行使的是国家的行政权力，活动的结果影响着公民、法人或者其他组织的权利和利益。对该行政可以称为“公共行政”或“国家行政”，行政法上涉及的行政是此种意义上的行政。

公共行政与内部行政的主要区别有以下几点^①：

1. 性质不同。公共行政具有国家管理及公共管理性质，是实现国家职能，不是为本机关的自身利益。而内部行政不具有国家管理及公共管理性质。

2. 目的不同。公共行政的目的是为实现国家利益和公共利益。内部行政的目的是为本单位的利益和本单位的正常活动。

3. 手段不同。公共行政以国家强制力作保证，在行政管理中行政机关享有许多特权，并且有法律规定的制裁措施。内部行政则没有国家的强制力保证，没有行政上的特权，没有法律规定的制裁措施。

4. 规范不同。公共行政的权力来源、机关组织、活动程序、救济手段等规范，一般由法律严格规定。内部行政活动一般不由法律规定，而由本单位内部规定进行规范。

关于公共行政（以下简称为行政）的含义，学界存在多种观点，国内外目前尚无统一的认识。由于行政事务种类多、范围广，并且随着社会的发展行政范围也不断变化，使学界对行政的概念难以定义。下面介绍几种主要观点：

1. 行政是国家意志的执行。该观点被称为“国家意志执行说”。这种早期的观点是美国行政学家 F. 古德诺针对三权分立理论而提出的“政治、行政二分说”。他在所著《政治与行政》一书中指出：“政治是民意的表现；行政是民意的实现。政治在决定政策；行政在实行政策。”^② 该观点在早期的议会主权盛行、政府管理的事务较少的时代有一定意义。因为相对至上的议会来说，议会制定法律，决定国家政策，反映国民的意志（或称国家意志），行政执行法律，实施国家政策，实现国民的意志，为加

^① 张树义主编：《行政法学新论》，时事出版社，1991年版，第3～4页。

^② 皮纯协、胡锦涛编著：《行政法与行政诉讼法教程》，中央广播电视大学出版社，1996年版，第1页。

强对行政的控制，强调行政的执行职能是必要的。但随着社会的发展，行政机关不但有执行职能，还具有决定政策的职能，有的行政机关还具有立法职能。行政在其活动范围内既进行国家意志的表达，又进行国家意志的执行。因此，这种仅限定行政为国家意志的执行的观点已经过时了。

2. 行政是国家立法、司法以外的国家职能。该观点被称为“除外说”、“排除说”等。该观点是以三权分立为基础严格强调国家职能的分工，认为行政是除国家立法、司法职能（或称作用）以外的国家职能。持这种观点的学者，例如日本行政法学家美浓部达吉认为：“行政是指除立法、司法以外的所有国家作用或曰国家职能。”^① 这种观点曾很盛行，特别是在以前的三权分立的国家曾经是适应的。但随着社会的发展，现代国家的行政，即使是三权分立的国家的行政机关，也不限于在立法、司法以外活动。一个行政机关可能同时具有行政职能、准立法职能和准司法职能。因此，再用“排除说”来解释行政的含义显然是不符合实际的。

3. 行政是实现国家目的的作用。持这种观点的学者也不少，例如德国的行政法学家马叶尔·乃班德主张“行政是实现国家目的的作用”；日本行政法学家田中二郎认为：现代行政是“以积极具体地实现国家目的而进行的具有整体统一性的连续形成的国家活动”；日本行政法学家南博方认为：行政是“为适应国家社会的需要而具体实施公共政策的过程及行动”^②。此种观点虽然从正面给行政下定义，但也未揭示行政的本质特征，未能与国家的立法机关和司法机关相区别，因为国家的立法机关和司法机关

① 皮纯协主编：《行政法学》，群众出版社，2000年版，第22页。

② 皮纯协、胡锦涛编著：《行政法与行政诉讼法教程》，中央广播电视大学出版社，1996年版，第1页；〔日〕田中二郎著：《新版行政法》（上卷），弘文堂，1994年版，第5页；〔日〕南博方著：《日本行政法》（杨建顺、周作彩译），中国人民大学出版社，1988年版，第8页。

也同样在实现国家的目的。

4. 行政是国家行政机关的组织管理活动。该观点被称为“组织管理说”、“政务管理说”或“国家事务管理说”等。该观点认为，行政是国家的一种职能（或称功能或作用），是由国家行政机关对国家事务与公共事务的决策、组织、管理和调控职能，是政府事务的管理和指导。例如：《美国社会科学辞典》解释行政时认为“行政为国家事务的管理”；罗豪才主编的《行政法学》（新编本，北大出版社 1996 年版）认为：“行政是指国家行政机关对国家与公共事务的决策、组织、管理和调控。”这种观点将行政从主体、对象和功能上进行描述，具有一定的客观性。但也未能揭示行政的本质特征，未能与立法和司法从本质上区别，因为立法和司法也可以表现出类似的功能^①。

可见，对行政完整准确的定义是困难的，只能从特征上加以描述。根据当代行政的发展的现状及我国的行政法制实际情况，笔者认为对行政法学研究的行政可以概括为：国家行政机关及法律法规授权的组织，执行国家法律以及根据法律制定的地方法规，为实现国家职能以及社会公共利益所进行的活动。该描述反映出以下特征：（1）行政的主体是行政机关以及法律法规授权的组织。这与立法机关的行为及司法机关的行为相区别。（2）活动的性质是执行国家立法机关制定的法律或者地方权力机关根据国家法律制定的地方法规。这体现出行政机关对立法机关及地方权力机关的从属性。（3）行政的目的是实现国家的职能以及社会的公共利益。行政是连续不断的管理过程，在实现国家的管理职能的同时，也追求社会公共利益。并且随着社会的发展，行政的社会公共管理职能也越来越大。（4）行政是行政机关的行为，而且是具有法律意义的行为。这些行为包括确定政策、制定法规、制

^① 应松年主编：《行政法学新论》，中国方正出版社，1999 年版，第 5 页。