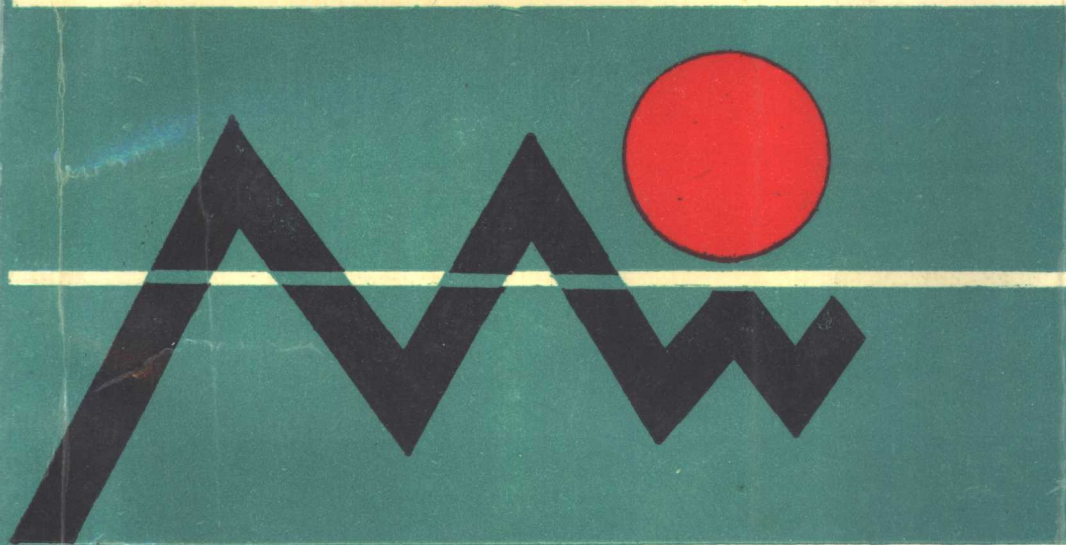


行政法与行政诉讼法

主 编 喻志耀 石光柏



XING ZHENG FA YU XING ZHENG SU SONG FA

警官教育出版社

行政法与行政诉讼法

主 编 喻志耀 石光柏

副主编 李文利 李 明

警官教育出版社

(京)新登字167号

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/喻志耀,石光柏主编. —北京:警官教育出版社, 1994.8

ISBN 7-81027-487-2

I.行… II.①喻…②石… III.①行政法-基本知识②行政诉讼法-基本知识 IV.①D922.104②D925.304

中国版本图书馆CIP数据核字(94)第04647号

行政法与行政诉讼法

主 编 喻志耀 石光柏

警官教育出版社

北京西城木樨地北里2号 邮政编码100038

河北省昌黎县印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

850×1108毫米 32开本 10.75印张 270千字

1994年8月第1版 1994年8月第1次印刷 印数1—5000册

ISBN 7-81027-487-2/G·78 定价:9.80元

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念.....	(1)
第二节 行政法的渊源、分类和效力.....	(8)
第三节 行政法律关系.....	(13)
第四节 行政法的基本原则.....	(20)
第二章 行政法及其理论的发展	(25)
第一节 行政法的历史发展.....	(25)
第二节 行政法理论的历史发展.....	(41)
第三节 行政法学的体系与研究方法.....	(47)
第三章 国家行政机关组织法	(52)
第一节 国家行政机关组织法概述.....	(52)
第二节 国家行政机关.....	(56)
第三节 我国国家行政机关的体制.....	(67)
第四节 行政机关编制法.....	(72)
第四章 国家公务员法	(75)
第一节 国家公务员法概述.....	(75)
第二节 国家公务员的义务权利和职位分类.....	(81)
第三节 国家公务员的素质保障制度.....	(87)
第四节 国家公务员的激励制度.....	(96)
第五节 国家公务员的纪律.....	(102)
第五章 行政行为	(107)
第一节 行政行为的概念、特征和意义.....	(107)

第二节	行政行为的构成和界限	(111)
第三节	行政行为的分类	(116)
第四节	行政行为的内容和形式	(126)
第五节	行政行为的效力	(128)
第六章	行政立法	(134)
第一节	行政立法概述	(134)
第二节	行政立法体制	(141)
第三节	行政立法程序和技术	(147)
第七章	行政执法	(154)
第一节	行政执法概述	(154)
第二节	行政许可	(160)
第三节	行政检查	(164)
第四节	行政奖励	(168)
第五节	行政处罚	(170)
第六节	行政强制执行	(177)
第七节	行政合同	(182)
第八章	行政司法	(187)
第一节	行政司法概述	(187)
第二节	行政复议	(194)
第三节	行政仲裁、调解与裁决	(202)
第九章	行政程序法	(210)
第一节	行政程序法概述	(210)
第二节	行政程序法的基本内容	(216)
第三节	完善我国行政程序立法	(219)
第十章	行政责任与行政赔偿	(223)
第一节	行政违法	(223)
第二节	行政责任	(229)
第三节	行政赔偿	(235)

第十一章	行政法制监督	(242)
第一节	行政法制监督概述.....	(242)
第二节	行政机关内部监督.....	(251)
第三节	行政机关外部监督.....	(258)
第十二章	行政诉讼法概述	(269)
第一节	行政诉讼与行政诉讼法.....	(269)
第二节	行政诉讼法律关系.....	(272)
第三节	行政诉讼法的基本原则.....	(276)
第十三章	行政诉讼范围、管辖和参加人	(282)
第一节	行政诉讼的范围.....	(282)
第二节	行政诉讼管辖.....	(295)
第三节	行政诉讼参加人.....	(301)
第十四章	行政案件的审理和执行	(311)
第一节	第一审程序.....	(311)
第二节	第二审程序.....	(324)
第三节	审判监督程序.....	(327)
第四节	行政案件的执行.....	(329)
后 记		(335)

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念

一、行政与行政法的概念

行政在日常意义上既指行政机关，亦指管理活动。行政可分为国家的行政和社会组织、私人组织的行政。行政法上的“行政”有其特定的含义，它单指国家的行政，就国家来说，它是国家一类职能的总称，即除立法，司法之外的国家一类职能的总称，其核心为国家的组织与管理活动。承担国家行政职能的机关就叫国家行政机关，行使这类职能的活动就叫行政活动，亦称行政管理活动。行政管理包括国家行政机关自身的管理和国家行政机关对经济、政治、文化和社会生活的管理。可见，行政法上的“行政”是指国家机关，主要是国家行政机关为实现统治阶级的国家意志，依法行使国家权力对国家事务进行组织和管理的活动。

什么是行政法呢？关于这一概念，众说纷纭，没有统一的说法。有的从行政法内容的角度来下定义，认为行政法是有国家行政机关进行行政管理活动的法律规范的总称；有的从行政法结构的角度来下定义，认为行政法是关于国家行政组织及其行为，以及对行政组织及其行为进行监督的法律规范的总称；有的从行政法调整对象的角度来下定义，认为行政法是调整行政关系，即国家行政机关及其工作人员在行使行政职能过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。这些从不同角度给行政法下的定义，反映了理论界对行政法这一客观现象的不同理解，以及人们在行

政法学的研究中不同的侧重方面。我们认为,划分法律部门的主要依据是调整对象的特殊性。换言之,行政法之所以成为一个独立的法律部门,其关键在于行政法有与其它法律部门各不相同的调整对象。可见,要给行政法下一个确切的定义,必须从行政法调整对象的角度来进行。因而,我们倾向于从行政法调整对象的角度来定义行政法的观点。根据行政法调整对象的特殊性,我们可以说,行政法是调整国家行政机关在履行其职能过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。

二、行政法的调整对象

法律是调整社会关系的工具。每一个部门法都有其特定的调整对象。行政法的调整对象是行政关系,即国家行政机关在行使其职能的过程中发生的各种社会关系。行政关系是行政机关在履行其职能的过程中发生的。行政机关的职能是多方面的,行政关系也是多种多样的。现阶段我国政府的主要职能是统筹规划,依法管理、执行政策、提供服务、实行监督。根据这些职能,行政关系可以有不同的分类,就关系的当事人来说,包括行政机关和其它国家机关的关系,国家行政机关之间的关系,国家机关和它的工作人员的关系,行政机关和社会组织、团体之间的关系,国家行政机关及其工作人员与公民、外国人和无国籍人之间的关系等等;就关系的内容来说,包括命令与服从的关系服务与被服务的关系,以及监督关系和仲裁关系等。但不论哪一类关系,都属行政关系,都应由行政法调整。

无论是哪一种行政关系,都具备如下特点:

第一,在通常情况下,行政法调整的关系必须是有国家行政机关参与其间并起主导作用的关系。国家行政机关的存在及其职能的行使是行政关系发生的先决条件。没有国家行政机关及其职能的行使,也就无所谓行政关系。但是也存在例外的情况,如立

法机关司法机关在对其自身进行管理时也存在一定的行政关系，这类行政关系也属于行政法调整的范围。另外，还有各社会组织在其内部也存在一定的行政关系，这些关系也要受行政法的制约。

第二，国家行政机关与相对一方发生的关系不一定是行政关系，国家行政机关与其它社会组织、公民个人之间还可能发生其它关系，如买卖关系，租赁关系等，这些关系就不是行政关系，而是民事关系，由民法调整。因而，行政关系的发生必须以国家行政机关履行其职能为前提。不具有行政性质和因素的社会关系不是行政关系，不属于行政法的调整范围。

三、行政法的特点

行政法作为一个独立的法律部门与其它部门法相比，有如下特点：

1. 行政法的制定机关主要是国家行政机关。行政法不同于宪法、刑法、民法等法律。宪法、刑法、民法等法律只能由国家权力机关制定，而行政法即可以由国家权力机关制定，也可以由国家行政机关制定并且主要是由国家行政机关制定的。即便是国家权力机关通过的行政法律，其草案绝大多数也是由行政机关起草和提交的，例如，治安管理处罚条例、食品卫生法、药品管理法、商检法、海关法、邮政法、环境保护法等都是由行政机关起草和提交全国人大和人大常委会审议通过的。至于行政机关每年发布的行政法规和规章，其数量则更远远超过权力机关通过的行政法律。

2. 行政法的内容广泛，数量繁多。行政法以规范行政机关的行为为主要内容，而行政机关的行为——行政活动，其范围是非常广泛的，包括政治、经济、国防、外交、文化教育、社会安全和秩序等各个领域，这就决定了行政法调整的社会关系极为复杂，也就决定了行政法的内容必定是非常庞杂的。诸如经济行政

管理法规，教育行政管理法规，文化行政管理法规，卫生行政管理法规，治安行政管理法规，外事行政管理法规等等。这些干部性的行政管理法规成千上万，其可谓卷帙浩繁。从其数量和内容上看，它远远超过了其它法律部门的法规。

3. 行政法的表现形式是各种分散的单行法律文件，没有统一的行政法典。行政法不同于宪法、刑法、民法等部门法，它没有一部统一系统的法典。行政法是由大量的各种分散的单行法律文件构成的法律部门，其表现形式包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例，单行条例以及规章等，尤以行政法规和规章为多。刑法、民法等虽然也有一些单行的法律文件，也有一些零星的法律规范散见于其它法律文件中，但刑法典、民法典毕竟包含了刑法、民法的几乎全部主要规范。行政法则不然，它没有也不可能有一部包含行政法全部主要规范的统一法典，行政法的法律规范散见于法律、法规以至于规章等各种法律文件中，这是由行政活动范围的广泛性决定的。

4. 同其它部门法相比较，行政法具有变化较快的特点。行政法作为法律，同样具有一般法律的稳定性的特点，但是相对于其它部门法，行政法的稳定性较差，变化较快，这一特点是由行政活动的多变性决定的。国家行政机关对整个国家的政治、社会、经济、文化生活实行具体组织领导和日常管理的活动，是一种要不断适应新情况，解决新问题的创造性活动，这种活动经常处于变动之中，这在客观上就要求行政法与之相适应，要经常修订，以满足现实的需要。当然，行政法较易变化，并不是说行政法可以朝令夕改，使人无所适从，而是说行政法的相对稳定性不如其它部门法明显。

四、行政法的地位和作用

(一) 行政法的地位

行政法作为宪法之下的重要的部门法，在国家法律体系和政治生活中占有重要的地位。在整个国家的法律体系中，以宪法的法律效力最高，其次是法律。依据我国宪法规定，刑事、民事、国家机关和其他重要的法律是国家的基本法律，其中有关国家行政机关的组织法，例如《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》就是一种重要的行政法。可见，作为国家法律体系中一个独立的法律部门的行政法，是仅次于宪法，与刑法、民法并列的基本部门法。除了法律之外，行政法还有行政法规、规章、地方性法规和地方性规章等多种表现形式，其数量之多，调整范围之广，都是其他部门法所不能比拟的。

行政法地位的重要还可以从行政管理在国家政治生活中的地位中得以证明。行政是现代政治的心脏，行政职能是最广泛、最重要和最经常的國家的基本职能，行政机关担负着直接组织与管理社会生产和社会生活的重要职责。为了保证国家行政机关有效行政和规范化行政，必须建立起健全的行政法体系，一方面为行政机关履行行政职能提供工具和手段，使其顺利地管理社会生活和经济生活；另一方面，严格规范政府行为，使行政活动摆脱偶然性和任意性的支配，保证行政机关在法律规定的范围内并按法律规定的形式和方法开展各种行政活动。因此，行政法在国家生活中具有十分重要的地位。

为了进一步理解行政法在法律体系中的地位，下面将行政法与其他法律的关系加以简要的阐述。

1、行政法与宪法。行政法与宪法的联系密切。有的学者认为，宪法规定政府组织的静态，行政法规定其动态；宪法规定政府组织的基本轮廓，而行政法则将其具体化。因此，行政法源于宪法，以宪法为理论基础，又区别于宪法。宪法作为国家根本法，只规定国家的根本任务、制度和原则，其中涉及到行政机关

组织、权力和活动原则的规定，既是宪法的内容，又是行政法的内容。由于宪法抽象性、概括性强，因此，行政法在不违背宪法的前提下，可以对有关行政机关组织、权限等规定进行补充、延伸，使之具体化。因此，作为子法的行政法要以作为母法的宪法为前提。没有宪法，行政法就无从产生；反过来说，没有行政法，宪法也就不能真正得到贯彻实施。

2、行政法与民法。行政法与民法的区别比较明显，民法以民事关系作为调整对象，民事关系主体之间的地位平等，其关系的成立是双方意思表示的结果，并遵循等价有偿等原则。行政法以行政关系作为调整对象，行政关系主体之间的地位不对等，双方是管理被管理的关系，行政机关处于主导地位，相对方处于从属地位，行政关系的成立往往是行政机关单方面意思表示的结果。此外，民法调整的范围限于一定的财产关系和人身关系，行政法调整的范围则不限于财产关系和人身关系，而且，对于一定的财产关系的调整，行政法采取的手段也与民法采取的手段不同。

3、行政法与刑法。行政法与刑法的关系密切，它们都是法律体系中重要的部门法，都是国家的基本法律，二者互为补充，密切配合，从不同的角度规范人们的行为，而且都起着维护国家统治秩序的作用。当然，行政法与刑法的区别也是明显的。行政法制裁的对象是违反行政法但尚未构成犯罪的行为，制裁的手段是行政处分和行政处罚，并且要由一定的行政机关通过行政程序来实施；刑法制裁的对象是严重违反行政法的犯罪行为，制裁的手段是科以刑罚，并且要由司法机关通过刑事诉讼程序予以处罚。

（二）行政法的作用

1、保障行政权的有效行使。行政权是国家运用得最为经常的权力，它对于稳定社会和发展社会具有举足轻重的作用。为了

使行政权有效地行使，必须通过法律形式对其权威加以确定，从而使之得到社会的普遍认可和服从。否则，执掌行政权的国家机关是很难对社会实施调节和管理的。一般来说，行政法对行政权的保障主要表现在：首先，行政法确认行政权是一种相对独立的国家权力，行政权由国家行政机关执掌，其他国家机关不得行使，也不得无故干涉国家行政机关依法行使职权的活动。其次，行政机关相对于被管理者来说具有优先权。它依法有权表达公意，对行政违法行为有权强制采取措施，行政处理决定作出后一般不停止执行，并享有一定程度的对自己案件的复议权。最后，随着社会发展的需要，行政法不断确立新的行政权，例如行政立法权和行政司法权，以保证行政机关有效地履行其行政管理职能。

2、加强行政机关的自身建设，提高行政效率。社会主义现代化建设需要建立高效率的行政指挥管理系统。行政效率的高低，直接影响其他社会组织管理活动的进行，制约着社会管理的整体效率。我国原有的行政体制存在着许多弊端，革除这些弊端最有效的方法就是健全行政法制。首先，行政法严格规定政府组织的机构设置，人员编制，明确各行政机构及其工作人员的职权、责，这样可以避免和克服部门林立、机构臃肿、人浮于事、相互扯皮、争功诿过等现象。其次，行政法严格规定行政工作的程序和时限要求，可以克服办事拖拉、公文旅行的弊病。最后，行政法规定各种监督、考核和奖惩制度，可以克服不负责任、不讲效率的官僚主义作风。总之，没有行政法，就不能完善行政机关的组织建设，就不能有政府工作的高效率。

3、维护公民、社会组织的合法权益和社会公共秩序。学者们一般认为，行政法具有积极和消极两方面的作用。所谓积极作用，是指行政法对于提高政府工作效率，从而促进社会发展的作用；所谓消极作用，主要指行政法对于防止行政机关及其工作人

员的违法、失职、越权和滥用权力，保护公民权益的作用。行政法通过行政复议、行政诉讼、行政公开和行政赔偿等一系列制度，保护公民和社会组织的财产权、人身权、参政权、批评建议权、申诉和控告等权利。由于行政机关拥有以强制力为后盾的国家权力，它相对于被管理者处于比较优越的地位。因此，有必要加强行政法制建设，以防止和制止行政机关及其工作人员在行使其职权时非法侵犯公民、社会组织合法权益的行为。此外，行政法的消极作用还表现在防止和消除公民的违法行为，保护社会秩序和安全的作用。行政法关于这方面的规则则占有很大比重，例如交通规则、公共场所规则、消防规则、劳动保护和技术安全规则、禁止携带易燃易爆物品乘坐车船飞机的规则等等。这些规则对于保证社会秩序和安全起着十分重要的作用。

第二节 行政法的渊源、分类和效力

一、行政法的渊源

行政法的渊源又称行政法的法源，指的是行政法的表现形式。由于国家行政管理范围广泛、变动频繁，因而无法制定一部统一的行政法典，行政法只能分散在各种不同形式的法律规范之中。行政法的渊源包括：

1、宪法。宪法是国家的根本大法，它是其他一切部门法立法的依据，也是行政法的重要渊源。宪法中关于国家行政活动的基本原则、国家行政机关的基本组织和职权以及公民在行政关系中的基本权利和义务方面的规定，都是具体的行政法规范。

2、法律。我国法律包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的一般法律。与国家行政管理有关的基本法律和一般法律都是行政法的渊源。应当指出，作

为行政法渊源的某一项法律，可能仅仅包括某一方面的行政法规规范，如《中华人民共和国国务院组织法》，也可能不仅包括行政法规规范，还包括其他法律规范。如《中华人民共和国人民警察条例》中关于人民警察职务犯罪和有关这种犯罪管辖的规范，就分别属于刑法和刑事诉讼法律规范。与此相反，作为其他部门法主要渊源的某一项法律，也可能包括行政法规规范，如《中华人民共和国婚姻法》中关于结婚离婚登记的规范，即为行政法规规范。

3、行政法规和规章。根据我国宪法规定，国务院有权制定行政法规，国务院各部委有权制定规章。这类法规和规章内容广泛，数量众多，远远超过了全国人大及其常务委员会制定的法律，它们是行政法最主要的渊源。然而，并非所有的行政法规和规章都是行政法规规范，某些行政法规和规章所包括的规范可能是别的部门法的规范，例如劳动法、环保法等作为独立的部门法，它们的法律规范大量的也都是来自行政法规和规章。

4、地方性法规和规章。根据宪法与地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法的规定，省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会，省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会可以制定地方性法规；省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，可以根据法律和国务院的行政法规制定地方性规章。地方性法规和规章是具有地方性质的表现一般国家意志的行为准则。凡是涉及地方行政机关活动内容的法律规范，均可认为是行政法的渊源。

5、自治条例和单行条例。根据我国宪法规定，民族自治地方的人民代表大会有权制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准后生效；自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或自治区人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会备案。自治条例和单行条例涉及到自治

地方国家行政机关的职权和生活方式，含有大量的行政法规范，也是我国行政法的渊源之一。

除上述法律形式之外，法律解释，我国与外国缔结的条约和协定，国家行政机关与党的组织联合发布的规范性文件以及国家行政机关与群众团体联合发布的规范性文件，凡具有调整行政关系的内容的，均应视为行政法的渊源。

二、行政法的分类

由于行政法具有内容广、渊源多的特点，因此，有必要对之加以分类，以便使人们从不同的角度理解并研究行政法。

1. 根据行政法的实际作用，分为行政实体法和行政程序法。行政实体法规定行政法律关系主体的权利和义务；行政程序法规定在实现实体权利和义务的过程中行政法主体的权利和义务。行政实体法与行政程序法有不同的功能，二者密切相关，没有实体法的程序法是空洞的、毫无意义的程序法；没有程序法的实体法是没有保障的实体法。行政实体法和程序法的表现形式有二，一是二者互相独立，二是二者混合在同一个法律规范之中。

2、根据行政法的专业内容，分为经济行政法、公安行政法、司法行政法、民政行政法、文教行政法、军事行政法、外事行政法等等。其中某些行政法还可以进一步区分为更为具体的部门行政法。这种分类方法有利于从行政法的具体内容上来深入研究各个部门的行政法，因而常常构成行政法的分论部分。

3、根据行政法的调整对象，分为内部行政法和外部行政法。内部行政法调整行政机关之间、行政机关与公务员之间的行政关系；外部行政法调整行政机关与公民、法人和其他社会组织之间的行政关系。由于行政机关的内部行政与外部行政所遵循的原则和实现的方式各不相同，因此法律对这两种行政关系的调整方式也就有所不同。

4、根据法律主体的地位和行为以及对法律主体的保护关系，分为行政组织法、行政行为法、行政法制监督法和行政争议法。我国的行政法教科书一般都是按这种方法安排其内容体系的。

5、根据有权制定行政法的机关的法律地位和权限，分为国家权力机关制定的行政法和国家行政机关制定的行政法。这两类行政法还可以进一步区分为最高国家权力机关制定的行政法和地方各级国家权力机关制定的行政法，最高国家行政机关制定的行政法和地方各级国家行政机关制定的行政法。

6、其他分类。根据行政法适用的时期分为平时的和战时的行政法；根据行政法的作用、性质，分为消极的和积极的行政法；根据行政法适用的范围分为国内的和国外的行政法等。

三、行政法的效力

行政立法机关制定的行政法律规范对公民、法人和其他社会组织具有法律支配力和约束力。行政法律规范将某一行政关系纳入规范范围后，行政法律关系主体就取得了相应的法律地位，并承担法律义务和享受法律权利，违法者要承担相应的法律责任。行政法的效力可以分为特别效力和一般效力。我们在此涉及的是行政法的一般效力。一般效力是指行政法所共同具有的效力，它不因各个行政法规定内容的不同而有差异。这种效力一般包括人的效力、空间效力和时间效力。

（一）人的效力

行政法对人的效力是指其对什么人适用，对哪些人发生约束力。法律对人的效力问题，世界各国的作法大致有三种情况。一是属地原则，二是属人原则，三是折衷原则。我国行政法对人的效力采用属地原则和属人原则相结合的折衷原则。所谓属地原则，指居住在中华人民共和国领域内的所有人，包括本国公民、