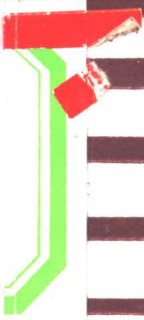


行政法学基础教程

主编 黄子毅 陈德仲 副主编 胡建淼



中共中央党校出版社

行政法学基础教程

主 编 黄子毅

陈德仲

副主编 胡建淼

中共中央党校出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法学基础教程/黄子毅,陈德仲主编。-北京:
中共中央党校出版社,1996.10(重印)

I.行… II.①黄… ②陈… III.行政法—理论
—教材 IV.D912.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 18625 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

北京怀柔东茶坞印刷厂印刷 新华书店经销

1992 年 12 月第 1 版 1999 年 7 月第 5 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:9.5

字数:240 千字 印数:27 000—32 000 册

定价:12.40 元

加强行政法研究、实现
领导工作法制化。

張友漁

说 明

《行政法学基础教程》是党校法学基本教材之一。为适应国家行政管理工作法制化和培训党政领导干部的实际需要，我们在总结多年教学和研究经验的基础上，结合我国行政法制建设的实践，并适当吸取国内外行政法学者的研究成果，编写了本书。

本书力图运用马克思主义的立场、观点和方法，简明扼要地阐述党政干部必须具备的行政法基本理论和知识，它既可以作为党校和各类干部学校的教材，也可供党政军干部自学之用。

本书由黄子毅、陈德仲主编，胡建森任副主编，参加撰写的（以撰写章节先后为序）有：黄子毅、石泰峰、陈德仲、胡建森、刘永桂。魏天仁参加了书稿的修改工作。全书由黄子毅、陈德仲统改定稿。

由于行政法学的教学和研究，在我国尚处于起步阶段，加上我们水平所限，书中难免有不妥之处，敬请读者批评指正。

我国著名法学家张友渔同志为本书题词，全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会副主任顾昂然同志为本书作序，特此致谢。

编 者

1990年4月

责任编辑 贾铁燕

封面设计 梁 冰

版式设计 尉红民

责任校对 苏彰秦

目 录

序.....	(1)
--------	-------

第一编 绪 论

第一章 行政法学的研究对象、体系、方法和意义.....	(4)
第一节 行政法学的研究对象.....	(4)
第二节 行政法学的历史发展.....	(5)
第三节 行政法学的体系、研究方法和意义.....	(9)
第二章 行政法概述.....	(16)
第一节 行政法的概念.....	(16)
第二节 行政法的地位和作用.....	(20)
第三节 行政法律关系.....	(22)
第四节 行政法的基本原则.....	(25)

第二编 主 体 篇

第三章 行政机关组织法.....	(28)
第一节 行政机关.....	(28)
第二节 行政机关组织法概述.....	(37)
第三节 行政机关改革的方向.....	(43)
第四章 国家公务员法.....	(47)
第一节 国家公务员法的概念.....	(47)
第二节 国家公务员制度的一般原则.....	(50)
第三节 公务员的权利和义务.....	(53)

第四节	公务员的管理制度	(60)
第五节	公务员的保障制度	(73)
第六节	公务员的管理机构	(75)

第三编 行为篇

第五章	行政行为法	(78)
第一节	行政行为的涵义、特征和功能	(78)
第二节	行政行为的要素和分类	(82)
第三节	行政行为的效力	(88)
第四节	行政行为法	(91)
第六章	行政立法	(94)
第一节	行政立法的概念与行政立法权	(94)
第二节	行政立法体制	(97)
第三节	行政立法的指导原则	(105)
第四节	行政立法程序和效力	(110)
第五节	行政立法技术	(117)
第七章	行政执法	(123)
第一节	行政执法的概念和特征	(123)
第二节	行政指导	(124)
第三节	行政命令	(126)
第四节	行政检查	(130)
第五节	行政处置	(134)
第六节	行政许可	(137)
第七节	行政奖励	(139)
第八节	行政处分	(141)
第九节	行政处罚	(145)
第十节	行政执行	(148)
第十一节	行政合同	(156)
第八章	行政司法	(160)

第一节	行政司法概述	(160)
第二节	行政调解	(165)
第三节	行政仲裁	(169)
第四节	行政复议	(174)
第五节	行政裁断	(185)
第九章	行政程序	(188)
第一节	行政程序的概念和特征	(188)
第二节	行政程序的要素和分类	(189)
第三节	行政程序的法律意义和原则	(191)
第四节	行政程序法制化	(193)

第四编 责任篇

第十章	行政责任法	(196)
第一节	行政责任法的概念和特点	(196)
第二节	行政责任法的内容和形式	(197)
第三节	行政责任法的地位和作用	(198)
第十一章	行政过错	(199)
第一节	行政违法	(199)
第二节	行政不当	(209)
第十二章	行政责任	(215)
第一节	行政责任的涵义和特征	(215)
第二节	行政责任的构成、种类和形式	(217)
第三节	行政责任连带和求偿	(222)
第四节	行政责任的追究与消灭	(226)
第十三章	行政赔偿	(229)
第一节	行政赔偿的立法和理论	(229)
第二节	行政赔偿的涵义和特征	(232)
第三节	行政赔偿的范围和形式	(234)
第四节	行政赔偿的确定和划分	(235)

第五节	行政赔偿的履行和管辖	(237)
-----	------------	-------

第五编 监 督 篇

第十四章	行政法制监督	(239)
第一节	行政法制监督概述	(239)
第二节	行政法制监督的体系和方式	(242)
第三节	我国行政法制监督的特点	(249)
第四节	加强行政法制监督	(250)
第十五章	行政监察制度	(254)
第一节	行政监察机关	(254)
第二节	行政监察的范围和权限	(257)
第三节	行政监察的原则、方法和措施	(261)

第六编 诉 讼 篇

第十六章	行政诉讼法	(264)
第一节	行政诉讼	(264)
第二节	我国行政诉讼法	(268)
第三节	行政诉讼的基本原则	(271)
第四节	行政诉讼的范围	(275)
第五节	行政诉讼参加人	(278)
第十七章	行政诉讼程序	(284)
第一节	起诉和受理	(284)
第二节	审理与裁判	(285)
第三节	上诉审程序	(288)
第四节	执行	(291)
第五节	行政诉讼期间、送达、诉讼费用	(293)

序

全国人大常委会法制

顾昂然

工作委员会副主任

发展社会主义民主、健全社会主义法制，是党和国家的一项根本任务。宪法、党章对此做了明确规定。实现行政管理法制化，是社会主义法制建设的重要组成部分。

建立和健全社会主义法制，是历史提出的客观要求，是历史发展的必然规律。1949年，中华人民共和国成立，建立了工人阶级领导的、工农联盟为基础的人民民主专政，人民成为国家的主人，全国政权掌握在人民手里。这就可能和必须建立人民的、社会主义的法制，以巩固和发展革命已取得的成果，保障和促进社会主义建设事业的不断发展。新中国的建立，使共产党成为执政党，在国家生活中处于领导地位。但是，党组织与国家机构的性质不同，党组织不能代替国家机构行使职权。凡是关系国家和人民的大事，光是党内作决定还不行，要同人民商量，通过国家机构，依照法定程序，使党的主张、党的决定，成为人人应当遵守的法律和国家的意志。

我们对健全社会主义法制的必要性、重要性的认识，经历了一段过程。过去由于对这个问题的重要性认识不够，因而在建国以后的一段期间，对法制建设时而抓紧，时而放松，到“文化大革命”期间，法制遭到破坏，干部、群众吃了苦头。总结几十年的经验，特别是“文化大革命”的沉痛教训，党的十一届三中全会提出，“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主

制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威”，要“做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。以后党的代表大会和中央全会，多次重申了这个问题。发展社会主义民主、健全社会主义法制，是党的十一届三中全会以来路线、方针的重要组成部分。历史经验证明，健全社会主义法制关系到国家的长治久安和社会主义建设事业的繁荣。

我国的法律是在党领导下，经过国家权力机关制定的，是党的正确主张与人民共同意志的统一。党领导人民制定宪法和法律，党也要领导人民遵守和执行宪法和法律。党章规定，党的组织和党员必须在宪法和法律的范围内活动。健全社会主义法制，遵守和执行法律，与发扬民主、加强党的领导，是一致的、统一的。

法律是政策的具体化、法律化。我国法律代表人民的根本利益，它贯彻党的路线、方针和基本政策，坚持四项基本原则，体现改革、开放的方针，为社会主义建设事业服务，它是经过实践证明正确的党和国家政策的具体化。法律是保护人民，镇压敌人，惩治犯罪，巩固政权，维护秩序，保障和促进社会主义建设的武器。因此，总的来说，执行法律和执行党和国家的政策是一致的。只有掌握好党和国家的政策，才能正确地执行法律，只有严格执行法律，才能保障党和国家政策的贯彻。

行政管理法制化对健全社会主义法制，有着特别重要的意义。行政管理涉及各个方面，与广大人民有着直接、普遍、密切的关系。我国的法律中，有大量的属于行政方面的法，要由行政机关、行政机关工作人员来执行。宪法规定，国务院是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关；地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。因此，行政机关、行政机关工作人员是重要的执法部门和执法人员。只有真正实现了行政管理法制化，才能谈得上是一个社会主义法制完备的国家。

如何实现行政管理法制化？一方面，要加强立法。1979年以来，我国立法取得了显著成就。以新宪法为基础的社会主义法制体系初步形成。在行政法方面，我们制定了国务院和地方各级人民政府的组织法，制定了一批重要的行政实体法，也制定了一些行政程序方面的法律。1989年七届全国人大二次会议通过了行政诉讼法，这个法的制定和实行，对促进行政管理法制化，有积极的作用。但是，应当看到，我国法制还不完备，不少重要的法律还有待进一步制定。要加强行政法的制定，包括实体法和程序法，为行政管理进一步提供规范和依据；二是，行政机关、行政机关工作人员要提高执法水平，改善执法活动，严格依法办事。这些年来，国家行政机关、行政机关工作人员的法制观念和执法水平有了进步，但一些地方、一些部门和有的工作人员，还存在着不严格依法办事的情况，有的甚至还相当严重，需要进一步改进和提高。

国家工作人员，特别是各级领导干部，应当提高对健全社会主义法制的重要性的认识，进一步树立法制观念，模范地遵守和执行法律，学会善于运用法律来管理国家、搞好工作。这就需要学习宪法和法律。中央党校法学教研室的同志组织编写《行政法学基础教程》，可以使读者了解行政法的基本知识，对于广大干部运用和掌握行政法，以改善国家行政管理，是很有帮助的。

第一编 绪 论



第一章 行政法学的研究对象、 体系、方法和意义

第一节 行政法学的研究对象

行政法学是研究行政法律规范和行政法律现象的科学。它不仅研究行政法律规范的制定、执行、适用、遵守和监督等各个方面，而且，还要对其他行政法律现象，如行政法律意识、行政法律关系、行政法律行为等进行研究。具体地说，行政法学研究的主要内容有：1.行政法学的研究对象、体系和方法；2.行政法的本质、原则、内容和形式；3.行政法的产生和历史发展；4.行政法的作用；5.行政法与整个法律体系的关系；6.行政法的制定与实施；7.行政法律关系；8.行政法律行为；9.行政法制建设的现状与发展前景；10.行政法律意识、理论及其发展，等等。

行政法和行政法学是两个既密切联系又有区别的范畴。行政法是一个法律部门，是调整行政关系的法律规范的总称。行政法学则是行政法的理论表现，属于法学的范畴。它是法学体系的一个分支学科。我们知道，法律、法规因其所调整的社会关系的不同和调整手段的不同而分为不同的法律部门，与此相适应，法学则以研究各个法律部门的法律规范而分成不同的部门法学，其中

一个重要分支学科就是行政法学。

行政法学也不同于行政学。行政学又叫行政管理学，它是将行政管理活动作为自己的研究对象的，主要研究行政管理的技巧、方法和程序，属于政治学的范畴，是政治学的一个分支学科。研究行政学的目的在于改进行政管理的手段和方法，提高行政效率。行政法学则是通过研究行政法律规范和行政法律现象，加强和完善行政法制建设，促进依法行政。所以，两者不能等同，但又有密切联系。因为一方面，近代和现代的行政管理，是国家行政机关的依法管理，或称法治管理，离开行政法，管理就无法进行。另一方面，离开了行政管理，行政法也就失去了存在的前提，因而也就无法制定和实施。

总之，行政法学作为法学体系中的一个分支学科，有着自己特定的研究范围。需要指出的是，行政法学是与一定的社会制度相联系的法律学科，由于不同国家的社会制度和阶级本质以及传统习惯不同，其行政法学研究的角度和对象也往往不尽相同。我们研究的是社会主义行政法学，它与资产阶级行政法学有着本质的区别。二者不仅赖以存在的经济基础和进行研究的理论基础不同，研究的范围和重点也有所不同，不可混为一谈。

一般地说，各个国家的行政法学总是以其本国现行的行政法律规范和行政法律现象作为研究重点的，这种研究又总是以服务于当前的行政法制建设为其目的的。与此同时，也不排斥有相应的机构和人员研究历史上的和其他国家的行政法，以利于本国行政法规的完善。

第二节 行政法学的历史发展

在法学的发展史上，行政法学的历史并不算长。19世纪下半叶，当资产阶级国家政权已经巩固，行政权力不断扩大，行政法有了较大发展时，才开始了行政法学的研究。到20世纪初，自

由资本主义进入垄断资本主义阶段，随着国家对经济生活干预的加强和行政立法的增多，对行政法学的研究日益发展，出现了一批教科书和专著，行政法学才成为一个独立的学科。

行政法学最早出现于法国。由于实行权力分立原则和设立了行政法院的体制，法国存在两套法院系统——普通法院和行政法院，分属于司法系统和行政系统。行政法院是行政机关的一部分，它除负责审理行政诉讼案件外，还负有向政府就法案、规章、法令和行政方面的问题提供法律方面意见的使命。资产阶级学者认为行政法院是反对弊政的保障。在法国，“公共权力说”曾作为行政法的理论基础。到了19世纪末之后，行政机关的活动范围不断扩大，扩展到不属于公共权力的部门，如教育、卫生、交通、公用事业等。与此相适应，“公务说”逐渐成为行政法学的理论基础。

法国行政法学的主要理论代表和著作有拉弗里耶尔的《行政审判和诉讼救济法》、古来的《行政法概论》和狄骥的《公法的变迁》等。

英国的行政法学起步较晚，一直到19世纪末，还不承认有行政法。英国著名宪法学家戴雪在20世纪20年代还否认英国有行政法，认为法国的行政法是保护官吏特权的法律制度。不过，进入20世纪之后，由于委任立法和行政裁判的发展，英国法学家也逐步重视对行政法的研究，出现了一些论述行政法的著作，如罗布森的《司法和行政法》、波特的《行政法》等。但是，从20世纪20年代到60年代，仍有“否定行政法”与“需要行政法”两种不同观点的争论。在实践上，英国于1947年颁布了《王国政府诉讼条例》，1958年起由大法官任命了一个常设的“行政法庭委员会”，对大约2000个行政法庭实行全国监督。这些法庭的成员对政府与公民之间的争议具有专业知识和比较丰富的经验，获得公众的一些支持。所以，到了本世纪60年代，行政法学的地位得以完全确立起来。

英国的行政法学建立在“控权说”的基础之上，认为行政法是控制政府权力的法律。比之法国，英国的行政法学研究范围较窄，主要是以控制政府权力为中心，研究委任立法、行政裁判所、司法审查等。

美国法学深受英国法学的影响，在一个时期内，也不承认行政法。一直到19世纪末20世纪初，美国学者古德诺于1893年发表了《比较行政法》和1905年发表了《美国行政法》，才引起人们的注意。但是，对行政法学作为一个独立学科来研究是进入20世纪之后的事情。由于进入垄断资本主义阶段，随着工商业的发展，相应的独立管理机构出现，如设立联邦贸易委员会、联邦电力委员会、证券与交易委员会、全国劳工关系委员会等，这些机构由国会授予它们以行政、立法和司法的职能，它们有权制定规章，这就大大地扩大了行政权力，从而突破了“三权分立”的格局，加上二次大战后，政府加强了对经济的干预，委任立法盛行，无论是行政实体法还是行政诉讼法都得到了发展，其中1946年颁布的《行政程序法》，标志着美国行政法走向成熟。

美国行政法学的理论基础也是“控权说”，认为行政法的任务是对行政权的扩张和滥用加以控制，使公民在受到不法的行政行为损害时得到法律提供的救济。美国行政法学的主要代表和著作有戴维斯的《行政法论》、施瓦茨的《美国行政法概论》和盖尔冯的《行政程序和行政法》等。

德国属大陆法系。19世纪才有了单独的行政法规。在希特勒统治时期，行政机关和行政立法成了实行法西斯专政的工具。二次大战后，德意志联邦共和国建立了一套完整的、相互衔接的专门行政法院制度。各州的行政法院对该州行政当局的行为有管辖权，并受理有关联邦政府驻该州官员的诉讼案件。在联邦，有联邦行政法院，作为各州最高行政法院的上诉法院，在某种情况下，也受理各州的初级行政法院的上诉案件。联邦行政法院也作为初审和终审法院，受理联邦与各州之间以及各州相互之间涉及