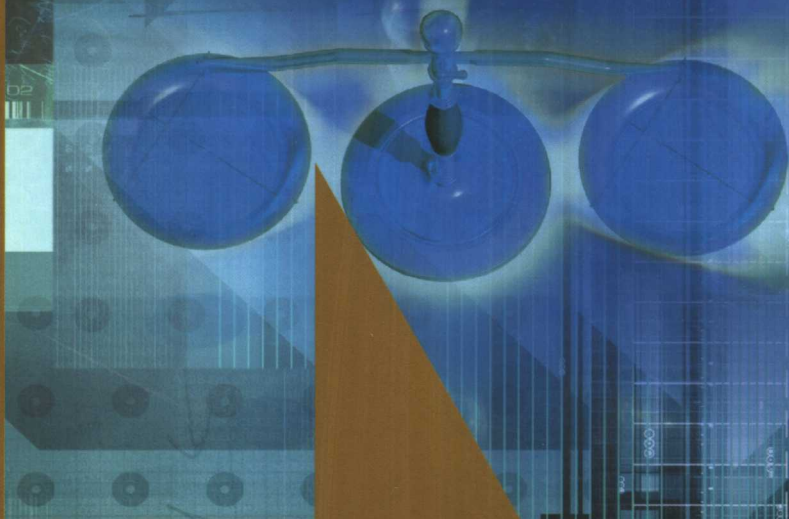




行政法 教程

XINGZHENGFA JIAOCHENG



主编 崔 浩 副主编 王亚云 丁小萍

浙江大学出版社

行政法教程

主 编 崔 浩

副主编 王亚云 丁小萍

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法教程/崔浩主编. —杭州: 浙江大学出版社,
2004. 1
ISBN 7-308-03500-X

I. 行... II. 崔... III. 行政法—中国—高等学校
—教材 IV. D922. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 097135 号

责任编辑: 王利华

出版发行: 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

排 版: 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷: 浙江大学印刷厂

经 销: 浙江省新华书店

开 本: 787mm×960mm 1/16

印 张: 20.25

字 数: 353 千

版 印 次: 2001 年 1 月第 1 版 2006 年 8 月第 3 次印刷

印 数: 6001—8000

书 号: ISBN 7-308-03500-X/D·179

定 价: 26.00 元

内 容 简 介

本书系统介绍了我国行政法的基本理论和基本知识,对行政法各主体的法律特征和法律地位进行了分析;对行政行为的概念与特征,对各种抽象行政行为,对行政许可、行政确认、行政救助、行政征收、行政裁决、行政强制、行政处罚和行政复议等具体行政行为进行了详细阐述;对行政程序法律制度、行政赔偿法律制度、行政监管法律制度作了全面分析;指出了行政违法行为的构成要件和具体表现形式。

本书在系统研究和介绍行政法律知识的基础上,做到了“学”与“练”的结合,是一本适合高校本专科学生使用的专业教材,也适合于以自主学习为主要形式的各种成人教育和培训作为教材。

前 言

为适应现代远程教育发展的需要,我们编写了这本《行政法教程》。编写本教材的目的在于为学生提供一本学练结合、适合自主学习的学习资料,旨在培养学生自主学习、创新学习行政法基本知识和基础理论的能力,尽可能做到知识性、引导性和启发性的统一,提高学生创新思维 and 实际理解应用行政法律知识的能力。

行政法学是大学法律各专业、公共事业管理和行政管理等专业的必修课。这门课程主要介绍中国行政法的基础知识以及行政法研究的新成果,具体包括行政法的一般原理、行政法主体、行政行为、行政程序、行政救济法律制度、行政监督法律制度等内容。在这本教材中我们以中国行政法的基本法律法规为依据,吸收了最新颁布的行政法规和司法解释的内容,汲取了我国行政法学界理论研究的成果,对中国行政法律的内容进行阐述分析,并在需要的地方以国外的行政法为背景资料,反映了行政法学这门学科的基本内容,涵盖了本学科最重要的知识信息。

本教材每章由内容概要、重点问题、基本知识、章节小结、案例分析等部分组成,这些内容每部分之间都密切相关相融,环环紧扣;每章均突出重点难点问题,便于学生理解掌握。本教材强调学练结合的特点,使教材内容与课后思考练习相互补充,衔接匹配,在系统介绍行政法学基础知识之后,附有大量的思考练习题,便于学生自学自测;案例分析联系实际法律生活,针对性强,可以巩固所学的理论知识;书后阅读参考文献推荐附有阅读资料推荐、法律法规以及相关网站链接,便于学生查找学习资料。

在编写本教材时,我们博采众家之长,采用国内学术界普遍认同的学术观点,参考了我国当今行政法学权威的教材和著作,在此,对这些教材的著作者深表谢意。由于篇幅所限,对参考引用书目没有一一注释,我们对重点参考的资料在“主要阅读参考文献推荐”中向读者作了推荐。

感谢浙江大学远程教育学院的有关领导和院教务科的周丽娟同志、王争同志,及浙江大学远程教育学院教学委员会的专家学者的支持和帮助,使本书

得以出版面世。

教材的编写分工为:崔浩(浙江大学法学院副教授)编写第一章至第七章以及思考与练习题部分;丁小萍(浙江大学法学院副教授、博士)编写第八章、第九章、第十一章;王亚云(浙江公安专科学校讲师)编写第十章,并编改了案例部分;最后,由崔浩统稿。

《行政法教程》编写组

2003年11月30日

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念、特征和调整对象	(1)
第二节 行政法的渊源.....	(7)
第三节 行政法的地位与作用.....	(10)
第四节 行政法的基本原则.....	(11)
第五节 行政法律关系.....	(16)
第二章 行政法主体	(23)
第一节 行政主体概述.....	(24)
第二节 行政职权与行政职责.....	(31)
第三节 行政机关.....	(35)
第四节 被授权组织与受委托组织.....	(40)
第五节 行政公务人员.....	(46)
第六节 行政相对人.....	(51)
第三章 行政行为概述	(56)
第一节 行政行为的概念与特征.....	(56)
第二节 行政行为的分类.....	(58)
第三节 行政行为的法律效力.....	(65)
第四章 抽象行政行为	(71)
第一节 抽象行政行为概述.....	(71)
第二节 行政法规.....	(77)
第三节 规 章.....	(80)
第四节 其他规范性文件.....	(83)

第五章 具体行政行为	(87)
第一节 具体行政行为概述	(88)
第二节 行政许可	(91)
第三节 行政确认	(105)
第四节 行政救助	(108)
第五节 行政征收与征用	(111)
第六节 行政裁决	(117)
第七节 行政强制	(120)
第六章 行政处罚	(131)
第一节 行政处罚概述	(131)
第二节 行政处罚的种类及其设定	(135)
第三节 行政处罚的实施机关及其管辖	(138)
第四节 行政处罚的适用	(140)
第五节 行政处罚程序	(143)
第七章 行政复议	(149)
第一节 行政复议概述	(149)
第二节 行政复议范围	(152)
第三节 行政复议参加人	(154)
第四节 行政复议管辖	(156)
第五节 行政复议程序	(158)
第八章 行政程序	(165)
第一节 行政程序概述	(165)
第二节 行政程序法律制度	(169)
第三节 行政程序法制化	(181)
第九章 行政违法与行政法律责任	(189)
第一节 行政违法	(189)
第二节 行政不当	(201)
第三节 行政法律责任	(204)

第十章 行政赔偿	(214)
第一节 行政赔偿概述.....	(214)
第二节 行政赔偿范围.....	(219)
第三节 行政赔偿的方式与标准.....	(223)
第四节 行政赔偿程序.....	(226)
第十一章 行政监督法律制度	(236)
第一节 行政监督法律制度概述.....	(236)
第二节 内部行政监督.....	(238)
第三节 外部行政监督.....	(247)
第四节 行政法制监督.....	(249)
第五节 行政监督体制的完善与发展.....	(255)
主要阅读参考文献推荐	(259)
思考与练习	(261)
“思考与练习”参考答案	(310)

第一章

行政法概述

【内容概要】

行政法是关于行政权力取得、行使与运用,以及对行政权力监督并对其后果进行行政救济的法律规范的总称。行政法是一个独立的法律部门,在国家法律体系中占有重要地位。本章主要介绍的是行政法的基础知识,通过学习本章内容,了解掌握行政法的一般原理和基本知识,明确学习行政法的重要性和现实意义,为学习后面的内容打好基础。

【重点问题】

行政法的涵义与特征

行政权的涵义与特征,行政权与公民权利的关系

行政法的概念、特征和调整对象

行政法的渊源

行政法的基本原则

行政法律关系的特征和行政法律关系要素

第一节 行政法的概念、特征和调整对象

一、行政的涵义与特征

(一)行政的涵义

“行政”(Administration)是行政法的核心概念,要学习行政法必须先了解“行政”的概念。“行政”一词在日常生活中涵义较多,学术界对行政的解释也有不同的观点,概括起来,主要有以下三种。

1. “排除说”。该观点认为,行政是指国家立法、司法以外的一类职能。由于行政的范围广泛,形式、特征多样,难以准确界定,因而许多学者采用排除说。即除去国家职能中创制法律规则的立法职能和裁决争议的司法职能,其他都为行政职能。这种观点建立在三权分立的基础上,以行使国家职能的机关作为区分国家职能的标准,对把握行政的内涵有一定的价值。但随着现代行政的发展,授权立法和行政裁判等现象的大量出现,这一观点已表现出很大的局限性。

2. “目的说”。该观点认为,行政是指在法律规制之下,为实现国家的目的而为之的积极、连续、整体、统一的管理活动。目的说力求从正面反映行政的本质特征,具有积极的意义。但这种观点不能对行政和国家的其他职能予以准确的界分。

3. “内容说”。该观点认为,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。内容说主张从内容和方式上概括行政的全貌,但很难反映行政与立法、司法的区别。

我们认为应该从行政的实质意义和形式统一的角度对“行政”进行解释,因此,行政就是行政主体依法对国家和社会事务进行组织和管理的活动。

行政的这一定义包括了三层意思。

1. 行政是行政主体的活动。行政主体就是指依法代表国家,并以自己的名义实施国家行政管理的组织。在我国,它主要是指国家行政机关及其机构,以及由行政授权的事业单位和社会组织。可见,行政不限于行政机关的活动,它还包括行政机构,与取得行政授权的单位和社会组织的活动。

2. 行政并不是行政主体的所有活动,它是行政主体的特定活动,即行政主体对国家和社会事务进行管理的活动,行政主体的非管理活动不属于行政。

3. 行政是行政主体对国家事务和社会事务进行决策、组织、管理和控制等活动的总称。行政主体对国家事务和社会事务发生的作用是通过决策、组织、管理和调控等手段来实现的,这些手段随着社会的发展和国家行政工作的实际需要会有所增减,但在某一发展阶段,这些手段却是特定的,通常由国家法律明文规定。

(二)行政的特征

行政的特征反映的是行政自身内在质的规定性,是行政与非行政的区别。行政主要有以下特征。

1. 行政具有主体特定性。行政的主体是一定的国家组织或社会组织。行政是对国家事务或社会事务的管理,必须由一定的法律主体来进行。行政的主

体主要是行政机关,即从事国家事务和社会公共事务管理的国家组织。由于行政任务的多元化和复杂化,除行政机关外,非行政机关的组织也可根据法律或法规的授权从事一定的行政管理职能,因而也成为行政的主体。当然,组织的行政活动还需要这些组织中的工作人员来具体实施或完成。实践中还存在行政机关委托社会组织或人员从事一定行政事务活动的情形。

2. 行政具有执行性。行政并不是国家的所有活动,而是行政机关实施国家行政权的活动。这种活动主体主要是国家行政机关,活动的内容是实施国家行政权。在我们国家,行政作为一种执行活动,是行政机关执行权力机关(人民代表大会)意志的活动。

3. 行政具有法律性。现代行政管理首先是一种依法管理,行政活动不能超越法律,要受法律的约束。“依法行政”是当代行政法的原则和核心。一切行政都要遵循法律所规定的条件、程序、方式、形式等,违犯法律属行政违法,自然就没有法律效力。

4. 行政具有强制性。行政是国家的活动,体现了国家的意志,行政的实施以国家的政权为后盾,以法律的强制力为保障。行政主体所实施的行政活动,相对人有服从、接受和协助的义务,否则,行政主体可以借助法律手段来强制相对人执行和服从自己的行政决定。

5. 行政内容具有公益性。行政是一种与公共权力相联系的国家行为,它具有公益性。它以社会公共利益的取得为自己的宗旨和目标,它与私人行为形成鲜明的对照。

6. 行政具有受监督性。行政活动必须受到严格的监督,这种监督首先来自于权力机关的监督,受其所制定的法律的约束;其次,行政在本系统内要受到行政自身的监督,包括上级对下级的监督、专门监督机关的监督(如监察机关、审计机关的监督)、公务人员受本机关或行政首长的监督;再次,行政要受司法监督,其中主要是法院通过行政诉讼途径对行政进行监督并保护公民的权益。另外,行政还要受到人民的监督和新闻舆论的监督。

二、行政权与公民权利

(一)行政权

行政权是由国家宪法、法律赋予国家行政机关执行法律规范,实施行政管理活动的权力,是国家政权的组成部分。这个定义有三层意思:第一,行政权来源于国家宪法和法律,没有宪法、法律的确认或设定,行政权就失去了存在和行使的合理基础。第二,行政权由国家行政机关代表国家行使,立法机关、司法

机关以及其他国家机关就其各自所管理的事项行使的权力分别为立法权、司法权等。第三,行政权是国家政权的组成部分,是国家治理和服务社会的公共权力的一种,因而行政权含有强制或命令的特质。

行政权不等于行政职权。行政权是行政机关依法管理国家行政事务的权力,其内容多而且复杂、具体,有的专业性很强。这种多而具体的行政权力不能由抽象的“行政机关”实施,它必须由具体的行政机关及其公务人员来行使。例如,行政拘留权由县级以上的公安机关行使,征税权由税务机关行使。因而,行政职权就是由具体行政机关和公务人员所拥有的,与其行政目标、职务和职位相适应的管理资格和权能,是行政权的具体转化形式。

行政权不等于行政权限。行政权限是法律规定的行政机关及其工作人员行使职权的范围、界限,是行政职权的构成要素之一。任何一项权力均有三个构成要素:①权力主体,即权力的归属,说明由谁行使权力;②权力内容,如命令权、处罚权等;③权力范围,也就是权限。可见,行政权限是行政权的一个构成要素,它与行政权之间的关系是一种包含与被包含的关系,而不是等同关系。

国家行政权的主要内容。现代国家行政机关部门林立,国家行政事务繁多,不同的行政机关的行政职能也多少不等,内容相异。就总体而言,行政权大致有下列内容:行政立法权、行政命令权、行政检查监督权、行政制裁权、行政强制执行权、行政裁决权等。

行政权的特点。行政权与其他国家权力和社会组织、公民个人的权利不同,相对于其他国家权力而言,它具有自由裁量性、主动性和广泛性等特点;相对于社会组织、公民个人而言,它则具有强制性、单方性和优益性等特点。

(二)行政权与公民权利的关系

公民权利(泛指公民、法人或其他组织的权利),是指国家通过宪法、法律的确认,由相应的权力所保证的公民的资格、利益、自由和权能。公民权利的内容十分广泛,包括政治权利和自由、宗教信仰自由、人身权利和自由、文化教育权利、社会经济权利等。随着社会的进步,公民权利的范围日趋扩大,权利的规定日趋细密,并形成有机的权利体系。同时,公民权利与义务是统一的,公民权利的行使受法律的制约,不得损害公共利益和他人利益。违法行使权利,滥用权利,侵犯公共利益和他人利益,要受到法律的追究。

行政权与公民权利的关系。一切国家权力都直接或间接地来源于公民权利,权力是权利的一种特殊形式。行政权力作为国家权力的一个重要组成部分,亦源于公民权利,是公民权利的一种特殊的转化形式。而行政权一旦形成,

便与公民权利结成一种既互相依存,又相互对立的关系。在行政主体与行政相对人形成的关系中,一方权利(权力)的实现,要求另一方履行相应的义务。对于行政主体来说,它要依法行政,既要保护公民的合法权益,同时又要防止公民权利的违法行使和滥用,以维护社会秩序,这是行政主体的职权和职责。对于公民来说,他一方面要守法,要服从、配合和参与行政管理,尊重行政权的合法行使;另一方面,他又要通过直接或间接的形式监督行政主体依法行政,防止行政权的滥用或不当行使。正是行政主体与行政相对人之间的这些关系及其调整这些关系的原则、规则和制度构成了行政法的基本内容。

三、行政法的概念和特征

(一)行政法(Administration Law)的涵义

行政法是对行政权的限制和保障,行政权的行使是围绕行政管理进行的。因而,行政法是关于行政权力取得、行使与运用,以及对行政权力监督并对其后果进行行政救济的法律规范的总称。这一概念包括如下几层涵义。

1. 行政法是创设、规定行政机关及行政权力的法。行政权力由哪些组织和人员行使?行政组织的地位、构成、编制怎样?行政权力如何配置、划分?这些都要法定。行政法不仅创设、规定行政机关,同时创设、规定行政权力。这类法律法规通常属于行政法范畴。例如,《国务院组织法》、《行政处罚法》等均属于行政法律法规。

2. 行政法是规范行政权力的行使和运用的法。行政机关或某一组织依法取得某一行政权之后,要保证行政权力的有效行使,需要有一整套规范行政权运用及行使的规则,这类规则是行政法的核心部分。规范行政权行使的规则可以分为两类:一类是分散在各个特别法、部门法中的规则,如《治安处罚条例》、《海关法》、《税收征管法》等分别是规范警察权力、海关权力、税收权力行使的具体规则。另一类是统一规定于某一法律,各行政机关普遍适用的规则,如《行政处罚法》,这类法律是统一规范行政权力运用及行使的规则。

3. 行政法是监督行政权力的法。为了规范行政权力行使,防止行政权力滥用,必须建立一套规则,对行政权力的取得、运用等加以监督,使之保护公民、法人和其他组织的合法权益和维护公共利益。这类规则也是行政法的重要组成部分。如司法机关对行政权力的监督适用行政诉讼法及刑法中的某些条款规定;行政机关对行政权力的监督是通过监察、审计及上下级之间的监督等方式进行,这些监督规则均是行政法律法规。

4. 行政法是对行政权力运用产生的后果进行救济或补救的法。行政法不

仅是规范行政权力的法,也是对行政权力产生的后果予以补救的法。一旦发生行政侵权或损害相对人利益的情形,就应当赋予相对人通过法定途径维护自己合法权益,制止侵权行为,获得损害赔偿的权利。行政诉讼法、国家赔偿法等均属于确认公民、法人和其他组织获得补救权利的法律规范。

(二)行政法的本质

行政法是国家法律的一种,具有法律的一切属性。它代表国家意志,体现统治阶级的利益,以国家强制力为后盾,具有强烈的阶级色彩。行政法是国家实施行政管理的重要工具。行政法从本质上看就是国家把行政管理的客观规律上升为国家意志或制定成国家法律,使之成为行政主体进行行政管理的工具。

(三)行政法的特征

行政法作为一个独立的法律部门,与其他普通部门法相比,无论是在形式上还是在内容上都有显著的不同。

从内容上看,行政法的内涵丰富、范围广泛、技术性较强。行政法律法规不仅包括传统的国防、外交、公安、民政、工商、税务等领域,而且还扩展到了社会福利、环境保护等社会生活的新领域。因此,行政法的内容具有其他普通部门法无可比拟的丰富性。而且由于行政活动有许多是面向未来的创造性活动,有的是对特定专业领域进行管理的活动,行政法在规定行政活动的目的、手段和方法时,必须对未来可能发生的情况或有关专业问题进行科学、客观的分析、预测和论证,从而具有较强的专业技术性。

行政法具有很强的命令、服从性。由于行政法以行政关系为调整对象,规定行政主体的优益地位。行政主体依法具有单方面设定、变更和消灭行政法律关系的权力。行政主体有权依法强制相对人履行法定义务,相对人不得对抗。

行政法律规范的内容易于变动。行政法所调整的社会关系最易于变动,行政活动必须不断顺应客观形势的变化而变化,行政法调整的社会关系也必然要随之变化。与其他法律部门相比,行政法律规范的内容更易于变动,尤其是在社会动荡和转变时期,行政法律规范经常通过废、改、立的形式变换内容,行政法律规范内容易于变动的特点表现得更为突出。

从形式上看,行政法律规范数量繁多,表现形式多样,没有统一的完整的法典。由于行政法律规范数量繁多和表现多样,到目前为止,世界各国都未能制定出普遍适用于全部或绝大部分行政领域的统一完整的行政法典。

行政法实体性规范与程序性规范相互交织,往往共存于同一法律文件中。①从整体上说,行政法既包含实体规范,又包含程序规范。②从具体的法

律规定来看,行政法常常融实体规范与程序规范于一体,如《行政处罚法》、《行政复议法》等法律法规的内容就说明了这一点。行政法的这一特征是由公共行政的国家意志性及强制性等特征所决定的。因此,在设定行政权的同时,有必要规定行使行政权的程序,有必要规定相应的监督和救济程序。

四、行政法的调整对象

行政法的调整对象是指行政法所要规范的特定的社会关系。行政法调整的是在行政权的配置、运用以及对行政权的监督过程中发生的各种社会关系,即行政关系和监督行政关系。具体地说,行政法的调整对象主要有三类。

1. 行政权配置过程中的社会关系。它是指在国家权力机关对行政机关赋予行政权力的基础上,行政机关之间对行政权的具体分配及分工关系。权力机关对行政机关赋予行政权力的关系由宪法调整,而行政法则规范行政机关之间对行政权的具体分配及分工关系,明确各类行政主体的权限、职责及配合。

2. 行政权运作过程中的社会关系即行政关系。行政权在运作过程中形成行政机关之间、行政机关与公务员之间的内部管理关系,以及行政机关与行政相对人之间的外部管理、服务关系。行政法要对上述行政关系中的各方之间的权利义务作出明确规定。

3. 对行政权监督过程中的社会关系。建立对行政权运作的监督机制,是为了确保行政权的合法、正当行使。由于对行政的监督主体较多,因而,监督行政过程中的社会关系较为复杂。具体包括:基于监督而产生的各级权力机关与行政机关之间的关系、司法机关与行政机关之间的关系、行政机关之间的关系以及行政相对人与行政机关之间的关系等。这些关系都为行政法所调整。

第二节 行政法的渊源

行政法的渊源是指行政法律规范的表现形式和根本来源。不同国家的行政法渊源不尽相同。如在法国,行政法由制定法、最高法院的判例和行政法原理三部分组成;在日本,行政法的渊源包括成文法和不成文法。我国属于成文法国家,行政法来源于各类国家机关所创制的具有法定效力的规范性文件,判例不是我国行政法的渊源。因此,只有了解和掌握行政法律规范的来源与形式,才能正确了解行政法的本质属性和适用范围。我国行政法的渊源有以下几种形式。

一、宪法

宪法是国家的根本大法,具有最高法律效力,是各项立法的依据。宪法所包含的行政法律规范通常是原则性很强,涉及行政权力的取得、行使及对其监督的根本性问题的规定。具有行政法意义的宪法规定主要有:国家行政权力的来源和行使权力的基本原则;行政机关在国家机构中的法律地位和行政体制;有关中央政府和地方各级政府的组织和职权范围;有关行政区划和行政机关的设置及职权的规定;有关国家管理的行政事务规定;对公民权利与行政权力的关系及处理原则的规定等。宪法是行政法的基本法律渊源,具有最高法律效力。

二、法律

法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性法律文件。法律中涉及行政权力的取得、行使及对其加以监督和进行补救的规范均为行政法律规范。例如,《治安管理处罚条例》、《行政处罚法》等不仅规定了行政权力的范围、行政界限、程序,而且规定了对行政权力的监督、对受害人的补救等内容,都是行政法的重要渊源。法律中关于行政法的内容大致可以分为:①关于行政机关设置的具体规定和职责、权限范围方面的法律。例如,《国务院组织法》、《土地管理法》、《矿产资源法》、《药品管理法》以及众多的各个部门法均规定了各行政机关的设立、权限及权力的行使等内容。②关于行政权力行使及运用方面的法律。例如,《行政处罚法》、《税收征管法》、《治安管理处罚条例》等法律重点强调行政权力行使的规则,规定了行政主体行使权力的程序、方式及其他规则,是规范行政权力行使及运用的重要依据。③关于对行政权力的行使予以监督及对受侵害人予以补救的法律。例如,《监察法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等,都是针对行政机关及公务员违法、不当行使职权予以监督并对因此遭受违法侵害的人给予救济(或补救)的法律。

法律作为行政法渊源,具有较高的效力层级。

三、行政法规

行政法规是指国务院为领导和管理国家各项行政工作,依据宪法和法律,按照行政法规规定的程序制定的有关政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。行政法规是国务院制定的具有普遍约束力的法律文件,是法律具体化的一种主要形式。行政法规的效力仅次于法律,高于地方性法规、规章