

外国 行政法教程

姜明安 主编

法律出版社
PUBLISHING HOUSE OF LAW



主 编 简 介

姜明安,北京大学副教授、兼职律师、行政法教研室主任、中国行政法学会副秘书长,著有《行政法学》(获北大光华科研成果奖)、《行政法概论》(获国家教委高校优秀教材二等奖)、《行政法与行政诉讼》(获北大青年优秀成果一等奖)、《行政诉讼法学》(最新科研成果),并与人合著合译各种教材、专著、案例评析等15本(包括两本司法部统编教材和一本国家教委统编教学大纲),发表论文、译文40多篇,参加了《国家公务员条例》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《行政复议条例》、《中华人民共和国行政处罚法》等法律、法规初稿或试拟稿的草拟工作以及《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国体育法》、《中华人民共和国统计法》、《国家环保局组织条例》、《国务院机构编制管理条例》等20多个法律、法规或规章的立法咨询及论证工作。



责任编辑/蔡国江
封面设计/李生仑

ISBN 7-5036-1385-8/D · 1120

定价:10.80元

外国行政法教程

主编 姜明安

法律出版社
·北京·

(京)新登字 080 号

图书在版编目(CIP)数据

外国行政法教程/姜明安主编.-北京:法律出版社,1993

ISBN 7-5036-1385-8

I. 外…

I. 姜…

Ⅱ. 行政法-外国-教材

N. D912.101

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

北京印刷一厂印刷 新华书店经销

1993 年 8 月第 1 版 1993 年 8 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:12.375

字数:327 千字 印数:1—3000 册

定价:10.80 元

主 编：姜明安

撰稿人：

牟信勇：第一编 法国行政法

胡建森：第二编 德国行政法

姜明安：第三编 英国行政法

第四编 美国行政法

湛中乐：第五编 日本行政法

序

党的十四大和八届全国人大一次会议确定了在我国建立社会主义市场经济体制的伟大目标。社会主义市场经济体制要求同法治原则相适应，要求完备的法制。行政法制是构成法制的重要组成部分，因此，要建立和完善社会主义市场经济体制，就必须加强和完善行政法制，在国家行政管理领域实现依法行政。

要加强行政法制，显然必须加强行政法学的研究，普及行政法知识，培养行政法人才，增强国家公务员和公民的行政法治观念。

自1989年七届人大二次会议制定通过《中华人民共和国行政诉讼法》以来，我国行政法的研究、教学工作有了很大的发展：全国许多省市的法学院所设立了专门的行政法研究机构；国家和地方的高等学校政法院系以及各级党校、干校几乎普遍开设了行政法和行政诉讼法课程；出版部门出版了上百种行政法和行政诉讼法教科书、专著和有关普及性读物；报刊杂志发表了大量的有关行政法、行政诉讼法文章。目前，我国已拥有一大批优秀行政法学者和专家。我国行政法学与其他法律学科相比，虽然还只是个小弟弟，年岁不大，涉世不深，但后生可畏，发展前途无可限量。

在我国行政法学强劲的发展趋势中，也有一个尚嫌不足之处，就是对外国行政法的研究还不够。在大量的行政法学出版物中，有关外国行政法的著作、译作太少，寥寥无几。这很不适应目前形势发

展的需要。在社会主义市场经济体制下，我们需要大胆借鉴外国法制的经验，包括外国的行政法制的经验。行政法在我国是一个发展中的学科，实践有限，基础薄弱，更需要研究和借鉴外国行政法制成功的经验，洋为中用，以使我国的行政法学迅速地发展、繁荣起来。

正是基于上述考虑，姜明安同志组织编写了这本《外国行政法教程》。这本书研究的虽然只是法、德、英、美、日五国的行政法，未及于其他更多的国家，但这五国的行政法可以基本反映西方两大法系（英美法系和欧洲大陆法系）行政法的概貌。因为这五国通常被认为是西方两大法系行政法的典型代表国家。

当然，该书限于篇幅，对上述五国行政法的研究也不一定很深入，还有待作者今后进一步探讨，使其内容更充实、完善。但该书毕竟是几位年轻学者作了较长时间研究的成果，它基本反映了五国行政法的概貌，反映了西方两大法系行政法的主要内容和特点。该书资料翔实、观点正确，内容也较为全面。因此，我愿向读者推荐本书，相信读者能通过此书增加有关外国行政法的知识，并从中得到启迪和帮助。

罗豪才

1993年5月6日

目 录

第一编 法国行政法

第一章 概述	1
第一节 法国行政法的概念	1
第二节 法国行政法的基本特征	4
第三节 法国行政法的渊源	6
第四节 法国行政法的产生与发展	7
第二章 行政主体	10
第一节 行政主体的概念和范围	10
第二节 中央行政机关	10
第三节 地方行政机关	13
第四节 公务法人	15
第三章 公务员制度	18
第一节 公务员制度的概念和特点	18
第二节 公务员的权利和义务	21
第三节 公务员职位分类和管理机构	24
第四节 公务员的主要管理制度	27
第五节 公务员的工资福利制度	33
第四章 行政行为	36
第一节 行政行为的概念、特征和分类	36

第二节	制定普遍性行政规则的行为	37
第三节	具体行政行为	42
第五章	行政法制监督	54
第一节	议会的监督	54
第二节	调解专员	56
第三节	行政机关的自我监督	58
第六章	行政诉讼	60
第一节	行政诉讼的概念和特征	60
第二节	行政诉讼的产生与发展	61
第三节	行政诉讼的主管	63
第四节	行政审判组织	69
第五节	行政诉讼程序	74
第六节	行政诉讼的主要类型	81

第二编 德国行政法

第一章	德国行政法概述	94
第一节	德国行政法的概念与内容	94
第二节	德国行政法的主要特点	95
第三节	德国行政法的基本原则	97
第四节	德国行政法(学)的历史发展	98
第二章	委任立法	101
第一节	委任立法权	101
第二节	行政立法	102
第三节	自主立法	104
第四节	对委任立法的司法控制	105
第三章	行政行为	106
第一节	行政行为的概念、特征和分类	106
第二节	行政行为的内容与形式	108
第三节	行政行为的程序	109
第四节	行政行为的瑕疵	111

第四章	公法契约	116
第一节	公法契约的特征与类别	116
第二节	公法契约的效力	117
第三节	公法契约的变更与撤销	119
第四节	公法契约的执行	120
第五章	行政申诉	121
第一节	申诉权及申诉受理机关	121
第二节	申诉委员会	122
第三节	异议审查	122
第四节	诉讼前程序	123
第六章	行政诉讼	124
第一节	行政法院体制	124
第二节	行政诉讼的范围和种类	128
第三节	提起行政诉讼的条件	129
第四节	行政诉讼中的控制理由	132
第五节	行政诉讼程序的特点和判决执行	135
第七章	行政赔偿责任	138
第一节	行政赔偿责任的特点	138
第二节	行政赔偿的法理基础	139
第三节	行政赔偿责任的范围	139
第四节	行政赔偿中的特别责任	141

第三编 英国行政法

第一章	英国行政法概述	142
第一节	英国行政法的涵义	142
第二节	英国行政法的特征	143
第三节	英国行政法的主要内容	145
第二章	英国行政法的基本原则	151
第一节	法治原则	151
第二节	议会主权	153

第三节	政府服从法律	156
第四节	越权无效	158
第三章	行政权及其控制	161
第一节	行政权的取得与行使	161
第二节	行政机关的管辖权	170
第三节	行政行为的效力	177
第四章	行政侵权责任	184
第一节	行政侵权责任概述	184
第二节	违反职责和滥用职权的责任	187
第三节	疏忽责任和严格责任	190
第四节	补偿责任和合同责任	194
第五章	行政裁判制度	200
第一节	行政裁判制度的建立和发展	200
第二节	行政裁判所的性质和特点	203
第三节	行政裁判程序规则	206
第四节	上诉制度	211
第五节	法院对裁判所的控制	213

第四编 美国行政法

第一章	美国行政法概述	216
第一节	美国行政法的概念	216
第二节	美国行政法的主要内容	217
第三节	美国行政法的法源	219
第二章	美国行政法的发展历史	225
第一节	援引英国先例时期	225
第二节	传统模式时期	227
第三节	新政时期	229
第四节	行政程序创建时期	230
第五节	改革时期	232
第三章	行政机构	236

第一节	行政机构的体系	236
第二节	行政机构的职能	239
第三节	行政机构的管理手段	241
第四节	行政机构实施管理的理论根据	243
第五节	行政机构的发展及其控制	246
第四章	制定规章	249
第一节	规章的概念、特征和效力	249
第二节	规章的种类	253
第三节	制定规章的程序	255
第四节	对规章的监督和审查	260
第五章	行政裁判	264
第一节	行政裁判的概念与特征	264
第二节	行政裁判机构与参加人	266
第三节	行政裁判的范围	270
第四节	行政裁判中的证据规则	273
第五节	行政裁判的程序	277
第六章	司法审查	282
第一节	司法审查与行政诉讼	282
第二节	司法审查的概念与范围	288
第三节	司法审查的原则	297
第四节	司法审查的当事人	303
第五节	司法审查的标准	308
第七章	行政赔偿	317
第一节	行政赔偿的法律根据	317
第二节	行政赔偿的范围	320
第三节	行政侵权赔偿责任的构成	323
第四节	行政赔偿责任的归属	325
第五节	行政赔偿的程序	326

第五编 日本行政法

第一章	日本行政法概述	328
------------	----------------------	------------

第一节	日本行政的涵义	328
第二节	日本行政法的涵义	329
第三节	日本行政法的渊源	330
第四节	日本行政法和行政法学的历史发展与现状	332
第二章	行政主体	337
第一节	行政主体的概念与分类	337
第二节	国家行政机关	338
第三节	地方公共团体	339
第四节	公共组合	340
第五节	公务员	341
第三章	行政作用	344
第一节	行政作用的涵义	344
第二节	行政立法	345
第三节	行政行为概述	347
第四节	行政计划	349
第五节	行政处罚	350
第六节	行政强制	351
第七节	行政契约	353
第八节	行政指导	354
第四章	行政程序	356
第一节	行政程序法的涵义	356
第二节	行政行为程序——简式听审	357
第三节	行政裁判程序——正式听审	359
第五章	行政不服申诉	361
第一节	行政不服审查	361
第二节	行政裁判	363
第三节	苦情处理	364
第六章	行政案件诉讼	366
第一节	行政案件诉讼的概念、特征	366
第二节	行政案件诉讼的种类及其诉讼程序	368
第七章	行政损害赔偿与行政损失补偿	373

第一节	国家赔偿的涵义及其理论依据	373
第二节	国家赔偿的种类	374
第三节	基于结果责任的国家补偿	375
第四节	行政上的损失补偿	376
后 记	379

第一编 法国行政法

第一章 概 述

第一节 法国行政法的概念

尽管人们对“行政”一词的含义尚有不同理解，但对行政法是调整行政活动的法已形成共识。无论是英美法系国家还是大陆法系国家，都认为行政法是规范行政活动的法。但是，人们对行政法的功能、调整范围等方面的认识仍存在许多差异。

法国是大陆法系的代表性国家，其国内法分为公法和私法两大类。由于行政法是规范国家行政机关之间、国家行政机关与公民、法人间公权关系的法，所以，行政法被划入公法之列。法国的大部分行政法著作认为行政法是调整国家行政活动的国内公法。这一概念看起来简单，但理解起来要注意以下两点：

第一，行政法所调整的行政活动，是政府的活动，是国家行政管理行为，象行政组织、行政管理活动的方式及权限、对行政活动的监督及补救措施等。

第二，法国行政法是国内公法。法国行政法的公法体系与私法体系完全独立，行政法上所产生的纠纷由行政法院管辖，而不由普通法院管辖。但在法国行政法中，并非行政制度中的所有活动都是由公法调整，而只是一部分活动由公法调整，另一部分由私法调整。因此，如何划分两者的界限，即哪些行政活动由公法调整，哪些行

政活动由私法调整，便成为法国行政法的基础问题。法国的法律有时规定某事项适用行政法，某事项适用私法，但从来没有规定一个适用行政法的标准。从法国行政法的发展看，划分行政活动适用公法还是私法的标准，是由行政法院和权限争议法庭在判例中提出来的，并且，随着社会的发展，行政职能的变化，法国行政法院在实践中也提出（或确认）过不同的标准，学术界对此也建立过不同的学说，现简述如下：

（一）公共权力说

在19世纪绝大部分时间里，行政法院以公共权力作为适用行政法的标准。理论界认为行政机关活动可以分为两类：一是行使公共权力的行为，称为权力行为，比如，行政机关采取命令和禁止方式的行为等。凡是行政机关实施这些行为，适用行政法，受行政法院管辖。另一种是事务管理活动，称为管理行为，在此类行为中，行政机关和当事人处于平等地位，采取合同方式行动，故受私法支配和普通法院管辖。在19世纪，国家的行政职能主要限于国防、警察、税收、司法等方面，均为行使公共权力（下命令或禁止）的行为，所以，行政机关的活动基本上都受行政法的支配。但19世纪末期，国家行政职能不断扩大，行政机关越来越多地干预经济生活，并为满足公共利益而提供大量的服务行为，象交通、通讯、卫生、救济等事业。这些行为既不是传统的命令行为，也不是私人行为，不应受私法支配，应当适用行政法，而公共权力说难以解释这种情况。于是，公共权力标准逐步被抛弃了。

（二）公务学说

自19世纪末期至20世纪初期，法国行政法院在一系列判决中，逐步抛弃公共权力标准，而改为公务标准。具有代表性的判例是权限争议法庭1873年2月8日对布朗戈（Blanco）案件的判决。简要案情是这样的：法国纪龙德省国营烟草公司雇佣的工人开着翻斗车，在作业时不慎将布朗戈先生的女儿撞伤。布朗戈为此向普通法院提起诉讼，要求国家赔偿其损失。他认为国营公司的工人在工作上所

犯的过失，国家应负民事上的责任。此案的被告为纪龙德省的省长。普通法院受理此案后，政府专员提出异议，后由权限争议法庭审理，并判决指出：因国家雇佣的人员在公务中对私人造成损害的事实而加在国家身上的责任，不应受民事法典中为调整私人与私人之间关系而确立的原则所支配，这种责任既不是通常的责任，也不是绝对的责任，而有其本身的特殊规则，这些规则根据公务的需要和平衡国家和私人利益的需要而变化。从此，法国在行政法上，开始以公务活动为标准衡量哪些行政机关的活动适用公法，哪些适用私法。凡行政机关直接以满足公共利益为目的的活动属公务活动，适用行政法；行政机关的财产管理活动等则属于非公务活动，适用私法。

法国在行政法上是适用判例法的。布朗戈案件所确认的原则也逐步影响到行政法学上。波尔多大学L·狄骥教授建立了“公务”学说，狄骥及其追随者在法国称为公务学派，又称波尔多学派。他们强调行政主体直接以满足公共利益为目的的一切活动，例如国防、交通、教育等都是公务。当某种公共利益难以由私人进行或私人活动不能满足需要时，国家就把它确立为一种公务，并保证其实施。这些基本观点比公共权力标准更能说明行政法的性质，更接近于社会现实。所以，在第二次世界大战以前，它一直是法国行政法学的基本观念。但二次世界大战后，随着国家职能的变化，行政管理活动的扩大，国家日益干预经济活动，或者把私人企业国有化，出现了大量的经济公务或工商公务。而这些公务在以前是个别现象，不适用行政法，适用的是民商法，由普通法院管辖。此外，随着社会保障制度的建立，自由职业者组织同业公会等，出现了社会公务和职业公务等等。这些公务的发展，都超过了以往行政法上公务的范围，也动摇了公务标准作为行政法和行政法院管辖的基础。

（三）多元标准学说

随着行政管理职能的日益扩大，传统的公共权力说和公务说虽能说明一部分行政活动，但难以说明整个行政活动。于是，在行政法学理论上出现了多元标准说，即不象过去那样以一个基本观念为