

学校法学试用教材

行政法学

法学教材编辑部编审

主编 罗豪才 副主编 应松年



中国政法大学

中国政法大学图书馆

行政法学

中国政法大学图书馆

中国政法大学图书馆

中国政法大学

高等学校法学试用教材

行政法学

法学教材编辑部编审

主 编 罗豪才 副主编 应松年

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

罗豪才 张焕光 姜明安

应松年 皮纯协 朱维究

中国政法大学出版社

(京)新登字 185 号

高等学校法学试用教材

行政法学

法学教材编辑部编审

中国政法大学出版社出版

新华书店首都发行所发行

秦皇岛市卢龙印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 11.5 印张 290 千字

1989 年 7 月第 1 版 1992 年 2 月第 5 次印刷

ISBN7-5620-0688-1/D·638

印数:29,000-42,000 定价:6.30 元

本书已列入国家教育委员会组织制订的文科教材编选计划

作者简介

罗豪才 北京大学副校长、教授，中国法学会行政法研究会副总干事。曾主编《行政法论》，合著《资本主义国家宪法和政治制度》、《西方国家的司法制度》等书。

应松年 中国政法大学副教授，该校中国法制研究所副所长，中国法学会行政法研究会副总干事兼秘书长。曾主编《行政法学教程》、《行政诉讼法知识手册》，合著《行政法与行政诉讼法教程》。

皮纯协 中国人民大学副教授、国家法教研室主任。曾主编《中国行政法教程》、合著《现代公务员制度研究》等书。

张焕光 中国社会科学院法学研究所副研究员。合著《行政法基本知识》、《现代公务员制度研究》等书。

朱维究 中国政法大学副教授。曾主编《行政诉讼法原理》，合著《行政法学总论》等书。

姜明安 北京大学法律系讲师，行政法教研室主任。著有《行政法概论》《行政法学》等书。

说 明

为了适应法学教育发展的需要，在有关部门和法学界的关怀和支持下，我们约请了有关专家、学者和教师，编写了一套高等学校法学教材，供高等院校各法律专业选用或参考。《行政法学》是其中的一种。

这套教材以马克思列宁主义毛泽东思想为指导，力求正确地阐述和介绍法学各门学科的基本原理、基础知识和基本资料；注意到内容的科学性、系统性和相对稳定性。

本书由罗豪才主编、应松年副主编，各章撰稿人为（按撰写章节先后为序）：

罗豪才：第一、二章

张焕光：第三、八章

姜明安：第四、六章

应松年：第五、九章

皮纯协：第七、十一章

朱维究：第十二章

第十章由罗豪才、皮纯协、潘祐周合写

责任编辑：潘祐周

在本书编写过程中，北京大学姜嘉禧、湛中乐，中国人民大学冯军、中国政法大学肖凤城、胡建森、北京联合大学文法学院邢捷等同志或帮助搜集和整理资料，或参加讨论提供宝贵意见；此外各撰稿人的所在单位北京大学、中国人民大学、中国政法大学、中国社会科学院法学研究所也给予我们支持和关注，对上述同志和单位的支持和协助，谨表谢意。

由于水平所限，缺点、错误在所难免，希望读者提出意见，以便再版时补充修改。

法学教材编辑部

1989年4月

目 录

第一章 行政法基本概念	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
第二节 行政法律关系	(11)
第三节 行政法在法律体系中的地位和作用	(18)
第四节 行政法学体系	(27)
第二章 行政法的基本原则	(34)
第一节 行政法基本原则的概念	(34)
第二节 合法性原则	(37)
第三节 合理性原则	(41)
第三章 行政法律关系主体	(46)
第一节 行政机关	(46)
第二节 公务员	(59)
第三节 个人、组织	(75)
第四章 行政立法	(90)
第一节 行政立法概述	(90)
第二节 行政立法的体制	(100)
第三节 行政立法的原则和程序	(110)
第四节 行政立法的效力	(116)
第五节 行政立法的技术	(126)
第五章 行政执法	(133)
第一节 行政执法概述	(133)
第二节 行政决定与行政监督检查	(138)
第三节 行政强制执行与行政处罚	(148)

第四节 许可与确认	(166)
第六章 行政司法	(178)
第一节 行政司法概述	(178)
第二节 行政机关裁决行政争议的制度	(190)
第三节 行政机关裁决民事争议的制度	(196)
第四节 专门行政裁判制度	(203)
第七章 行政监督	(209)
第一节 行政监督概述	(209)
第二节 一般行政监督	(213)
第三节 行政监察	(214)
第四节 审计监督	(220)
第五节 加强我国的行政监督制度	(224)
第八章 行政合同	(226)
第一节 行政合同的概念和种类	(226)
第二节 行政合同行为	(235)
第九章 行政程序法	(241)
第一节 行政程序法概述	(241)
第二节 各国行政程序法的发展	(248)
第三节 行政程序法的基本原则	(252)
第四节 完善我国行政程序立法	(255)
第十章 行政责任与行政赔偿	(258)
第一节 行政违法概述	(258)
第二节 行政责任概述	(260)
第三节 行政法律责任与行政处分	(263)
第四节 行政侵权责任与行政赔偿	(267)
第十一章 监督行政行为	(278)
第一节 监督行政行为的概述	(278)
第二节 权力机关的监督	(280)

第三节	司法机关的监督	(285)
第四节	非国家机关的监督	(287)
第十二章	行政诉讼	(295)
第一节	行政诉讼概述	(295)
第二节	行政诉讼的基本原则	(310)
第三节	行政诉讼的范围	(321)
第四节	行政诉讼的管辖	(328)
第五节	起诉、受理与行政诉讼参加人	(332)
第六节	审理、判决与审判监督	(337)
第七节	行政诉讼附带民事诉讼	(351)
	附录	
	编写和学习主要参考书目	(357)

第一章 行政法基本概念

第一节 行政法的概念

一、行政的涵义

行政法与行政的关系极其密切。要了解什么是行政法，有必要先弄清楚什么是行政。

行政通常可分为国家的行政和社会组织、私人企业的行政。行政法上的行政是指国家的行政，在西方通称为“公共行政”（Public Administration）

“行政”一词的英文是 administration，源出于拉丁文 administrare，原意是“执行事务”。据美国出版的《文字与科学》一书说行政一词有多达十二种含义，通常是指政务的管理和领导。

根据我国对“行政”概念的运用的实际情况，国家的行政可指两种性质不同的事物：一是指执行国家意志的国家行政机关；一是指政府事务的决策、组织、领导和调控，也就是我们通常所说的国家的行政管理。^①行政管理是国家的一类职能，与国家立法、司法职能有着原则的区别。

目前，国内外学者对行政的含义并无统一的见解。有几种主

^①严格地说，“行政”与“管理”在一定意义上是同等概念。管理（management）这个词广泛应用于工商企业活动中，指企业的组织、领导活动等。后来，随着工商企业的管理经验在国家行政领域的推广，“管理”这个词也被列入国家行政领域。近年来，我国很多人将“行政”和“管理”这两个词结合起来使用。在此情况下，过分强调行政与管理在层次高低、自由裁量权有无方面的区别（见《云五社会科学大辞典·行政学》第20页）已无重要意义。

要见解介绍如下：

一种认为行政是指国家意志的执行。这个见解是以美国行政学家 F·古德诺的政治、行政二分说为基础的。古德诺认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。制定政策是政治，执行政策是行政，政治与行政应分立。这种见解有其一定的道理，但不能绝对化。相对于国家权力机关，说行政是国家意志的执行，这是对的。但在行政活动范围内，行政可以说既是国家意志的执行，也是国家意志的表达。因为不同等级的行政机关，都有决策活动，只是决策的层次、范围、效力等级有所不同罢了，我们不能说行政决策不是国家意志的表达。

一种认为行政是指国家立法、司法以外的一类国家的职能，或者说是指除立法作用、司法作用以外的所有国家作用。这种见解是以国家职能的分工或国家作用的分类为基础的，人们通常称之为“排除说”。这种见解就三权分立来说，有一定的价值。但由于现代行政的发展，出现了职权交叉、职权的混合，同样一个行政机关，可能同时具有行政职能、准立法职能和准司法职能。所以用“排除说”来表述行政的含义是越来越困难了。

一种认为行政是指政府事务的管理。美国《社会科学大辞典》解释说，“行政为国家事务的管理”。萨佛里兹编的《公共行政辞典》认为行政是指政府事务的管理和指导。^①这种见解目前在国外比较普遍，与我们所说的行政管理比较接近。

二、行政法的概念

(一)、行政法的意义

行政法是国家重要部门法之一，它是调整行政关系的法律规范的总称，或者说是调整国家行政机关在行使其职权过程中发生

^①萨佛里兹：《公共行政辞典》，1985年英文版第8页。

的各种社会关系的法律规范的总称。这个定义说明行政法是国家一类法律规范的总称；说明这类法律规范调整的对象是行政关系，而不是别的社会关系。所谓调整行政关系，从本质上说，就是规定行政关系各方当事人之间的权利义务关系。

目前，国内外学者，由于所持的依据、角度不同，对行政法下的定义，差别甚大，很不统一。有人根据行政法的内容给行政法下的定义，有人根据行政法的法律形式给行政法下定义，也有人根据行政法的调整对象来给行政法下定义，还有人根据行政法的结构给行政法下定义。这些不同角度的定义虽各有不同，但都有研究和参考价值。^①我们倾向于从调整对象上给行政法下定义。因为，部门法区分的最主要依据是调整对象的特殊性。矛盾的特殊性是一事物区别于他事物的根据。根据行政法调整对象的特殊性，我们可以说，行政法是调整行政关系的法律规范的总称，其中包括行政组织规范、行政行为规范和对行政监督规范。

（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。行政法是调整国家行政关系的法律规范的总称。所谓行政关系就是指国家行政机关在行使其职权的过程中发生的各种社会关系。行政机关，作为行政职能的承担者，在其存在和活动中，一定会与其相对一方发生各式各样的关系，这些关系非常复杂，并具有不确定性、不规范性。因此，如何在理顺这些关系的基础上，用法律规范把它确定下来，使其规范化，这是行政法的一项基本任务。

^①值得指出的是，有的学者把行政法归结为行政机关制定的法规或说行政法就是行政机关的委任立法，这是不正确的，因为在宪法、法律和其它法律形式中均有行政法规范。还有的学者把行政法说成是行政管理法或行政实施管理的依据和手段，忽略了与行政相对一方的权利，否定监督行政行为，也是行政法的基本内容。此外还有一些明显不妥的提法，请读者在阅读中比较研究。

行政关系一般可以概括为三类。一类是行政机关相互之间的关系，行政机关与公务员之间的关系。这种行政关系的特点一般是主体之间的关系要受到层级的节制，特别是在上下级关系中，命令与服从是其关系的主要形式。在同级关系关系中，其共同的上级的协调往往必不可少。一类是行政机关与其他组织之间的关系，行政机关与公民、外国人、无国籍人之间的关系。这种关系的特点是，行政主体处于主导地位，双方意思表示不对等但不存在层级的节制。再一类行政关系，是行政机关与其他国家机关之间的关系。这类关系在一定范围内是监督与被监督关系，行政机关处于被监督的地位，监督主体通常处于主导地位。上述可见，在行政关系中，不能实行行政本位主义，不能说行政机关在任何时候都起主导作用，处于优胜地位。但有一点是应当予以肯定的，既上述所述三种行政关系，都应有法律规范加以调整，而一经调整，这种关系就变成了行政法律关系。

在谈行政法调整对象时，有如下几点值得注意：

一是行政法的调整对象不是行政法律关系。行政关系与行政法律关系是两个不同的概念，它们有联系又有区别，不能等同。事实上，行政关系是基于行政法的调整才成为行政法律关系的，行政法律关系是行政法调整的结果。未经行政法规范的行政关系不是行政法律关系，而是一种事实。行政关系应由行政法来加以规范，但未经行政法规范的行政关系还是存在的。例如，我国目前正处于新旧体制更换过程中，政企关系有些方面因未理顺而存在法律空白。事实上，填补法律空白，整顿秩序，调整关系，是立法机关经常的任务，法律规范的制定和修改不可能毕其功于一役。

二是行政法调整的行政关系并不以行政机关参与的社会关系为限。在通常情况下，行政法调整的关系必须是有行政机关参与的关系；国家行政机关的存在及其职能的运用是行政关系发生的

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。但是例外的情况是存在的。其一，当国家行政机关或行政立法授权其它国家机关或社会组织或个人执行行政职能时，受权的机关、组织、个人与其相对一方的关系也是行政关系，属行政法的调整范围。例如国务院颁布《筵席税条例》，授权餐馆代征筵席税，餐馆与顾客在征税上发生的关系便是行政关系，受行政法调整。其二，立法机关和司法机关在对其自身进行管理时也产生一定的行政关系。例如它们对其工作人员的管理，就可产生一定的行政关系。这些行政关系通常也适用行政法规范。其三，社会组织内部的行政关系，不属于国家行政关系，但在我国目前体制下，这些关系在很多方面亦受行政法的制约。这些事实说明，行政的调整范围是很广泛的。

三、行政法律规范与行政法渊源

(一)、行政法律规范

行政法律规范是调整行政关系的行为规则。它是由国家制定或认可的，并由国家强制力保证实施的。

行政法律规范在逻辑结构上，同其他法律规范一样，由法定的事实条件、行为模式和相应的法律后果三部分组成。法定事实条件是指引起法律关系实现的法律事实。当这种法定事实条件出现时，该行为规则即应得到遵守、执行或适用。行为模式是指人们在某种条件下的行为准则。行为模式可以分为可以行为，应该行为和不应该行为三种模式。按照上述三类行为模式，我们可以把行政法律规范相应地分为三类，即授权性规范、义务性规范和禁止性规范。就行政机关来说，上述行为模式的分类，只有相对意义，不能绝对化。因为行政机关的职权和职责通常是交织在一起的，从一个侧面看是职权，从另一个侧面看则是职责，不能断然分割开来。如征税是税务机关的职权又是它的职责，它不能抛

弃这种职权，若抛弃即构成失职，要追究其法律责任。相应的法律后果是指国家对人们的合法行为加以保护或给予奖励，对人们的违法行为给予法律制裁。

行政法律规范三个组成部分，通常规定在同一个法律文件中，但有的也分别规定在不同的法律文件中。因此，在分析行政法律规范的逻辑结构时，一定要纵观各种有关的法律文件，以便准确地把握法律规范内在的逻辑关系。

（二）、行政法的渊源

行政法的法律渊源可以认为是行政法规范的根本来源，即现实的物质的社会关系，也可以认为是行政法规范藉以表现的法律形式，如宪法、法律等。前者是从哲学上，从实质上说的，而后者则是从法律上，从形式上说的。在本专题中，我们要阐述的是后一种意义上的行政法渊源概念。

行政法藉以表现的法律形式很多，为了便于把握其脉络，我们可以将其渊源区分为行政法的一般渊源与行政法的特别渊源。行政法的一般渊源是指国家权力机关或行政机关分别独立制定的法律规范；行政法的特别渊源则是指国家权力机关、行政机关与其他国家或社会组织共同制定的法律文件，以及法律解释学。行政法的这两种渊源有一定的区别。

我国行政法的一般渊源，根据制定主体，效力层次以及制定程序的差别可以分为以下几种形式：

1. 宪法。宪法是国家根本大法，又称母法，具有最高法律效力，是各项立法的依据。宪法确认的行政法规范，通常都是一般性的原则性的规范，它通常都要通过法律加以具体化。没有具体的法律规范同一般性的法律规范相配套，一般性的法律规范是很难实施的。反过来，只有具体的法律规范，而无视一般法律规范的统率作用，这些具体规范，可能发生冲突，难于适用。因此，只有坚持宪法所确认的各种规范，才能实现行政法制的统一性。

2.法律。法律包括基本法律和基本法律以外的其他法律。宪法规定，全国人民代表大会有权“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”，宪法规定全国人民代表大会常务委员会有权制定基本法律以外的其他法律。应该指出，作为行政法主要渊源的某一项法律，可能仅仅包括某一方面的行政法规范，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范，还包括其他部门法的规范，如《经济合同法》。与此相反，作为其他部门法主要渊源的某一项法律，也可能包含有行政法规范，如《中华人民共和国婚姻法》中有关结婚、离婚登记的规范，就属行政法规范。

3.行政法规和规章，行政法规是国务院制定的规范性文件的总称。行政规章又称行政部门规章，是国务院各部门制定的规范性法律文件的总称。行政法规和规章，其数量之多，大大超过法律。行政法规和规章是行政法的重要渊源，同时也可能是其他部门法的渊源。

4.地方性法规和规章、自治条例以及单行条例。地方性法规是指省、直辖市的人民代表大会及其常委会，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，所制定的规范性法律文件的总称。地方性政府规章是指省、自治区、直辖市以及省、自治区的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，根据法律和行政法规，所制定的规范性法律文件的总称。自治条例和单行条例是民族自治地方的人民代表大会，依照宪法，民族区域自治法和其他法律规定的权限，结合当地的政治、经济和文化的特点，所制定的规范性法律文件。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，报省或自治区的人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会备案。地方性法规和规章，自