

中国行政法学

张树义 方 彦 主编

中国政法大学出版社

中国行政法学

主 编：张树义

副主编：方 彦

撰稿人：张树义 路 遥

刘 莘 张 锋

方 彦

中国政法大学出版社

1989年8月·北京

中国行政法学

目 录

第一编 绪 论

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行 政.....	(1)
一、行政的涵义.....	(1)
二、行政的性质.....	(5)
三、行政关系法律调整的必要性.....	(9)
第二节 行政法.....	(11)
一、行政法的涵义.....	(11)
二、行政法的渊源.....	(13)
三、行政法的特点.....	(16)
四、行政法的地位和作用.....	(19)
第三节 行政法学.....	(24)
一、行政法学的对象和范围.....	(24)
二、行政法学与其他学科的关系.....	(25)
三、行政法学的体系.....	(28)
第二章 行政法的历史发展	(31)
第一节 西方国家行政法的历史发展.....	(31)

一、行政法的产生.....	(31)
二、西方国家行政法的发展.....	(34)
三、西方国家行政法历史发展的分析.....	(36)
第二节 中国行政法的历史发展.....	(39)
一、中国行政法的历史发展.....	(39)
二、关于我国行政法基础.....	(41)

第二编 行政主体

第三章 行政主体.....	(44)
第一节 行政主体概述.....	(44)
一、行政主体的涵义.....	(44)
二、行政主体概念存在的理由.....	(47)
第二节 行政机关.....	(49)
一、行政机关的涵义.....	(49)
二、我国国家行政机关.....	(54)
第三节 国家公务员.....	(60)
一、国家公务员的涵义.....	(60)
二、国家职务关系.....	(62)
三、国家职务关系的保障.....	(67)

第三编 行政行为

第四章 行政行为概述.....	(70)
-----------------	--------

第一节 行政行为的概念.....	(70)
一、行政行为概念的重要性.....	(70)
二、行政行为概念的内涵.....	(71)
三、行政行为概念的界定.....	(74)
第二节 行政行为的分类.....	(77)
一、行政行为分类研究的意义.....	(77)
二、行政行为的分类.....	(79)
第三节 行政行为的内容和实施形式.....	(88)
一、行政行为的内容.....	(88)
二、行政行为的实施形式.....	(91)
第四节 行政行为的效力.....	(94)
一、行政行为效力的涵义.....	(94)
二、行政行为有效成立的要件.....	(95)
三、行政行为效力开始的先程序.....	(100)
四、行政行为效力的内容.....	(101)
第五章 行政立法	(105)
第一节 行政立法的涵义和特征.....	(105)
一、行政立法的涵义.....	(105)
二、行政立法的实质和特征.....	(106)
第二节 行政立法主体和权限规则.....	(109)
一、行政立法的主体.....	(109)
二、行政立法的权限规则.....	(113)
第三节 行政立法的形式和程序.....	(115)
一、行政立法的形式.....	(115)
二、行政立法的程序.....	(118)
第四节 行政立法制度的完善.....	(120)

一、权限和标准	(120)
二、形式和程序	(121)
三、监督和效力	(124)
第六章 行政许可	(126)
第一节 行政许可的概念和作用	(126)
一、行政许可的概念	(126)
二、行政许可的作用	(127)
第二节 行政许可的种类	(131)
一、从许可的书面形式分类	(131)
二、根据许可是否附加必须履行的义务标准分类	(132)
三、根据行政管理活动内容分类	(133)
第三节 行政许可的申请程序	(138)
一、行政许可的申请条件	(138)
二、行政许可的申请程序	(139)
第四节 行政许可的无效、失效、中止和撤销	(142)
一、行政许可的无效	(142)
二、行政许可的失效	(144)
三、行政许可的中止	(144)
四、行政许可的撤销	(145)
第七章 行政监督	(146)
第一节 行政监督的涵义	(146)
一、行政监督的概念	(146)
二、行政监督与相邻概念的区别	(147)
第二节 行政监督的性质和特征	(149)

一、行政监督的性质	(149)
二、行政监督的特征	(151)
第三节 行政监督的种类和行政监督的方法	(154)
一、行政监督的种类	(154)
二、行政监督的方法	(158)
第四节 行政监督的法律制度	(160)
一、行政监督权必须有合法来源	(160)
二、行政监督必须符合权限规则	(162)
三、行政监督程序规则和申诉起诉制度	(163)
第八章 行政处罚	(164)
第一节 行政处罚的概念和特点	(164)
一、行政处罚概念的含义	(164)
二、行政处罚的特点	(166)
第二节 行政处罚权的法律依据	(167)
一、法律与行政处罚权	(167)
二、行政立法与行政处罚	(170)
第三节 行政处罚的种类与形式	(172)
一、自由罚	(173)
二、能力罚	(176)
三、财产罚	(176)
四、申诫罚	(177)
五、救济罚	(178)
第四节 行政处罚的条件及程序	(179)
一、行政处罚的条件	(179)
二、行政处罚的程序	(182)

第九章 行政强制执行	(186)
第一节 行政强制执行的 概念和特点	(186)
一、行政强制执行的 概念和特点.....	(186)
二、行政强制执行与 其他强制行为的区别.....	(189)
第二节 行政强制执行的 措施和种类	(192)
一、行政强制执行的 措施.....	(192)
二、行政强制执行的 种类.....	(194)
第三节 行政强制执行的 实施	(199)
一、行政强制执行的 条件.....	(199)
二、行政强制执行的 程序.....	(201)
第十章 行政司法	(204)
第一节 行政司法的 概念和作用	(204)
一、行政司法的 概念和特点.....	(204)
二、行政司法的 作用.....	(205)
三、行政司法的 原则.....	(206)
第二节 行政仲裁	(207)
一、行政仲裁的 概念和特征.....	(207)
二、行政仲裁的 历史发展.....	(209)
三、行政仲裁的 组织.....	(211)
四、行政仲裁的 程序.....	(213)
第三节 行政裁决	(215)
第四节 行政调解	(217)
一、行政调解的 概念、特征.....	(217)
二、行政调解的 种类.....	(219)

第四编 行政救济

第十一章 行政救济概述	(221)
第一节 行政争议	(221)
一、行政争议的定义和特点	(221)
二、行政争议的法律意义	(223)
三、行政争议的分类	(223)
四、行政争议的解决途径	(226)
第二节 行政救济的含义	(228)
第三节 行政救济的作用	(235)
第十二章 行政复议	(237)
第一节 行政复议的概念	(237)
一、行政复议的定义	(237)
二、行政复议与相邻概念的关系	(239)
三、行政复议的历史发展	(244)
第二节 行政复议的范围和作用	(246)
一、行政复议的范围	(246)
二、行政复议的作用	(252)
第三节 行政复议制度的内容和程序	(254)
一、复议机关	(254)
二、复议申请人	(257)
三、复议程序	(258)
四、复议决定的效力	(265)
第四节 完善行政复议制度	(267)

第十三章 行政诉讼	(271)
第一节 行政诉讼的概念	(271)
一、行政诉讼的定义.....	(271)
二、行政诉讼与行政复议、行政救济.....	(273)
三、行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼.....	(273)
四、行政诉讼法.....	(274)
第二节 行政诉讼的范围	(277)
一、行政诉讼范围的模式选择.....	(277)
二、行政诉讼范围的法律规定.....	(279)
第三节 行政诉讼程序	(285)
一、起诉和受理.....	(285)
二、审理和判决.....	(289)
第四节 行政诉讼的意义和作用	(299)
一、建立行政诉讼制度的重要意义.....	(299)
二、行政诉讼的作用.....	(300)

第一编 绪论

第一章 行政法概述

第一节 行政

行政法以行政活动为其调整对象。行政法上所说的行政并不泛指一般的行政，而是有着特别的界定。因此，对行政意义的研究，便是探讨行政法的逻辑起点。

一 行政的涵义

（一）一般意义的行政与国家行政

行政一词，在我们的日常生活中，经常可见。例如，机关有行政处，工厂有行政科，故此有机关行政、企业行政之说。在一般意义上，行政与管理有着相同的内涵，通常是指对事务的组织、指挥和控制等活动。凡是有组织存在的地方，就必然有管理的存在。但是，行政法上所指的行政不是一般意义上的行政，而是指国家行政。国家行政是指国家行政机关对公共事务的组织和管理，又可称为“公共行政”。公共行政不同于一般意义的行政，其具体区别表现在以下几个方面：

1、性质不同 国家行政之所以称为公共行政，是因为其活动具有鲜明的公共性质。国家行政不是为了国家机关本

身，也不是为了某些个别的团体、社会阶层，而是为了整个社会。所以，国家行政总是着眼于整个社会，遍及于整个国家，影响于全体公众。其它组织的管理活动则一般上只具有局部或个别的非公共性质。

2、目的不同 公共行政以公共利益为其活动的目的。国家的行政活动是为了谋求公共的利益，维护公共的秩序，增进公共的福利。例如，警察对公共秩序的维护，工商行政机关对经济活动的检查监督等，无论何种国家行政活动，都是以公共利益为其出发点和目的。其它管理活动则以追求团体利益为目的。例如，企业等经济组织，其经济活动的目的在于获取利润，工会等群众性团体，其活动的目的在于维护工人这个特定社会群体的利益。当然，这样说并不排除其它管理活动可能符合公共利益，而且其它管理活动往往符合公共利益，但它们并不因此而具有公共性质。因为，其它管理活动并不是出于对公共利益的考虑，也不是以公共利益为活动目的。

3、手段不同 由于公共行政是以公共利益为目的，所以在公共行政中，国家行政机关处于优越地位，它可以采用许多一般行政所不具有的手段。例如，它可以命令企业等经济组织履行一定的义务，对于违反行政命令者给予行政处罚，甚至可以采取强制性措施等手段。这些手段对于维护公共利益来说是必不可少的。一般行政由于代表个别或某个团体的利益，所以在一般行政中，各个团体或组织之间处于平等地位，它们之间的交往只能通过合同的方式，任何一方都没有超越于他方的特权，也不能强加自己意志于他方，更不能采用强制手段强迫他方。

以上说明公共行政与一般行政的区别，它们在性质、目的和手段等方面存在着极大的差异，在法律上的意义也就不同，分别适用不同的法律。

值得指出的是，我国在改革之前的旧体制下，政企不分、政事不分、政群不分，一切组织行政化，企业、事业单位、群众团体在一定程度上具有国家行政性质。公共行政与一般行政不加区分，给我国经济生活、政治生活带来诸多弊端。我国改革的目标就是要实现政企分开、政事分开、政群分开，公共行政与一般行政之间的区别，也就有了重要的理论意义和实践意义。

（二）一般意义的公共行政与行政法上的公共行政

公共行政的提出，首先是为了使它与一般行政区别，行政法上的公共行政虽然是指的国家行政，但行政法上的公共行政并不具有普遍意义，而是指特定历史阶段的公共行政。因为公共行政自国家产生以来就已存在。任何国家要想存在，都必须对社会事务进行组织和管理。国家的性质即在于它是公共权力组织。所以，有国家必然就有公共行政。但是，行政法的产生却是基于一定的历史条件，而行政法上的公共行政只是一定历史时期的公共行政。因此，就有必要区别一般意义的公共行政与行政法上所指的公共行政。一般来说，行政法上的公共行政是从宪政意义上而言的，所谓宪政意义的公共行政，是指近代意义的宪法产生，确立民主政治以后的公共行政。宪政意义上的公共行政具有以下特征：

1、宪政意义上的公共行政是国家机关职能分工以后的公共行政。行政是国家最基本的职能。在前资本主义社会，国家的各种职能无论在概念和制度上都没有分化，一切职能

统由国家机关行使。行政和其它国家职能的区分，是近代资产阶级革命以后的产物。资产阶级革命胜利后，根据体现宪政思想的“权力分立”的理论，将国家权力分成三种：立法权、行政权、司法权，分别由不同的机关行使。“三权分立”的理论不适合我们的情况，但是，社会主义国家机关的职能分工是存在的。在我国的政治结构中，全国人民代表大会是国家最高权力机关，享有国家立法权；国务院是最高国家行政机关，享有对国家事务进行管理的行政权。国务院虽是最高国家权力机关的执行机关，但全国人大和国务院是两个不同的国家机关，各自承担不同的国家职能。行政法上的公共行政即指这种权力分立或职能分工以后的公共行政，行政职能从国家职能中分出来，由独立的主体——国家行政机关承担。

法律的规范和调整从来都是以其主体明确、范围明确为必要条件，因为主体不明确、范围不明确会产生许多矛盾和冲突，这本身是与法律的性质相悖的。在前资本主义社会，国家职能不分，行政机关也未从国家机关中分出来成为独立的主体，行政法没有存在的条件。职能分工使国家行政机关构成法律上明确的主体，从而使法律调整成为可能。

2、宪政意义上的公共行政具有从属性质。所谓宪政制度即民主政治。在民主政治下，从国家职能中分出来的公共行政是从属性的。从属性体现在两个方面：①行政机关从属于权力机关。民选的代表机关是国家权力机关，承担公共行政职能的行政机关是国家权力机关的执行机关。行政机关从属于权力机关。②行政活动从属于法律。权力机关负责国家意志的表示，即通过立法的方法集中大多数人的意志制定

成全社会普遍遵守的行为规范；行政机关负责国家意志的执行，即执行权力机关制定的法律，对国家事务进行组织和管理工作。因此，公共行政具有从属于法律的性质。

行政活动从属于法律不仅意味着权力机关制定的法律要依靠行政机关来执行，而且意味着权力机关可以通过法律来规范行政活动，法律对行政机关的职能、权力、权限范围、行使权力的程序等作出规定，行政机关的活动必须以此为依据，依法行政。在国家职能分工还没有出现之前，国家不可能制定约束自己机关活动的法律，这就难以避免行政的任性和专横，这已为历史所证明。民主政治的功用，即在法律上实现了对国家活动的规范，尤其是对公共行政的规范。

综上所述，行政法上的行政有着特定的内涵。它既不是指一般意义上的行政，也不是指一般意义上的公共行政，而是指以宪政制度为背景的公共行政。为了有助于加深理解，我们有必要进一步对行政的性质进行分析。

二 行政的性质

行政法是调整行政活动的法律，但法律并不必然调整行政活动，法律也不自然地调整行政活动。因此，为了明了行政活动与行政法之间的关系，在对行政的涵义作出界定之后，就必须深入地对行政的性质进行分析。只有在对行政的本质把握的基础之上，我们才能理解行政法的真谛。

（一）行政关系

公共行政是与外部发生联系，对外界产生影响的活動，公共行政的性质主要是通过对外界的联系和影响，即行政关系中反映或表现出来。把握行政关系是掌握行政法与行政之间关系的关键。

所谓行政关系是指国家行政机关在其履行国家职能的行政活动中，同被管理者发生的各种关系的总称。行政机关为了履行国家行政管理的职能，经常要从事各种活动，采取各种手段，例如征收税款、颁发营业执照、对违反命令者给予处罚等等。在这些活动中，行政机关与被管理者产生了各种联系。我们把这两种不同地位的主体之间发生的关系称为行政关系。行政关系具有以下特征：

1、行政关系的主体一方必然为国家行政机关。行政关系只能发生于行政机关与公民、企事业单位和社会团体之间。在双方都是公民、企事业单位或社会团体的情况下，一般不可能发生行政关系。因为行政关系形成于国家行政机关实施行政管理的过程之中，行政机关是以行政主体的身份在履行国家职能。而且，在行政关系中的主体一方必然为行政机关，行政机关是以行政主体的资格参与或形成行政关系。缺少行政主体不能形成行政关系，同样，缺少行政机关也就没有行政主体。特定的行政关系的主体资格，只能由特定的行政机关承担，不能替代或任意选择。

当然，其它社会组织或公民个人可以接受国家行政机关的委托，履行行政职能，但他们并不因此而取得行政主体的资格。委托行政属于行政法上的另一个问题。

2、行政关系的发生必须有行政机关的意思表示方能成立。行政机关在行政关系中起着主动和决定的作用。行政关系的形成常常是以行政机关单方面的意思表示为根据，关系的发生不以对方当事人的同意或符合对方当事人的意志为前提，行政机关可以在不征得对方当事人的同意，甚至在违反对方当事人意志的情况下发生行政关系。这种特性可以称之为

为行政关系的单方面意志性。例如，国家行政机关发布行政命令，或者依法命令公民或企事业单位缴纳税款，或者对违反行政命令的当事人采取行政处罚措施等等，都无须征得相对人的同意，不会因为相对人的同意与否而影响行政行为的效力。

当然，行政机关有时在作出决定之前需要以相对人的申请为前提，但相对人的申请和行政机关的决定之间并不是前者决定后者的关系，申请和决定也没有结合成一个行为，行政机关的决定仍是单方面的行为。

3、行政关系是以国家强制力作保障的。在行政关系中，作为行政主体的行政机关是代表国家，以国家的名义参与或形成此种关系。因此，当相对人不履行行政命令中所规定的义务时，行政机关可以用强制力，促使义务得以实现。对此，被管理者必须服从。行政活动是为了公共利益，公共利益高于其它局部利益或个人利益。如果没有强制力作保证，公共利益就会成为不能实现的空话，是公共利益的需要赋予行政活动以强制力。

上述行政关系的特征反映着行政关系的性质。

第一，行政关系是一种不平等的关系。在行政关系中，关系双方当事人的地位是不平等的，作为行政主体的行政机关处于优越于另一方当事人的地位。这种优越地位表现在三个方面：一是行政关系的成立往往由行政机关单方面确定，无须征得相对人的同意；二是依据行政机关单方面表示成立的行政关系，其变更和消灭也因行政机关单方面的意思表示而确定，亦无须征得相对人的同意，如解除某项禁止令等；三是行政机关具有将其意思表示贯彻到底的特权，另一方当