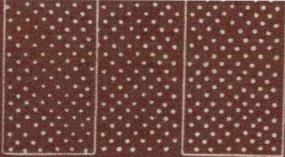


行政管理者丛书

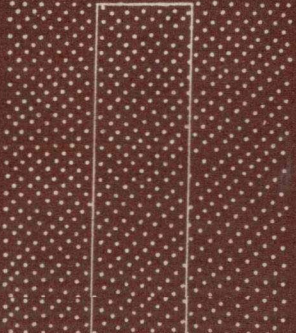


行政法学

经济日报出版社



行政法学



李辅世 罗玉珍 主编

方世荣 陈强华 副主编

法学词典

李辅世 罗玉珍 主编
李辅世 罗玉珍 主编

行政法学

李辅世 罗玉珍 主编

经济日报出版社发行

南京江宁县丹阳印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32印张 11 字数240,000

1991年6月第一版 1991年6月第一次印刷

印数1—10000册

ISBN7—80036—496—8

F236

定价：4.70元

加强行政法学研究

推进行政体制改革

国家人事部副部长

张忠顺

一九九一年二月

目 录

第一章 行政法概述

- 第一节 行政法的概念和特点 (1)
- 第二节 行政法的调整对象 (7)
- 第三节 行政法的渊源 (9)
- 第四节 行政法在法律体系中的地位及其作用 ... (14)
- 第五节 行政法学 (18)

第二章 行政法律关系

- 第一节 行政法律关系的概念和特征 (20)
- 第二节 行政法律关系的构成要素 (25)
- 第三节 行政法律关系的产生、变更和消灭 ... (32)

第三章 行政法的基本原则

- 第一节 行政法基本原则的概念 (37)
- 第二节 国家行政机关统一行使行政权原则 (39)
- 第三节 行政合法性原则 (43)
- 第四节 行政合理性原则 (48)

第四章 国家行政机关及其工作人员

- 第一节 国家行政机关 (52)
- 第二节 国家行政机关工作人员 (66)

第五章 行政行为

第一节	行政行为的概念和特点	(77)
第二节	行政行为的构成要件和效力	(80)
第三节	行政行为的分类	(83)
第四节	行政行为的形式	(88)
第六章 行政立法		
第一节	行政立法概述	(94)
第二节	行政法规及其制定	(107)
第三节	行政规章及其制定	(113)
第七章 行政执法		
第一节	行政执法概述	(119)
第二节	行政措施	(125)
第三节	行政命令和行政决定	(128)
第四节	行政制裁	(132)
第五节	行政强制执行	(139)
第六节	行政许可	(143)
第八章 行政司法		
第一节	行政司法概述	(147)
第二节	行政复议	(136)
第三节	行政仲裁	(167)
第四节	行政调解	(174)
第五节	行政裁决	(178)
第九章 行政责任		
第一节	行政责任概述	(183)
第二节	行政责任的构成、分类和确认	(188)
第三节	行政责任的承担方式	(194)
第十章 行政法制监督		

第一节	行政法制监督概述	(203)
第二节	行政法制监督的种类	(206)
第十一章	行政诉讼法概述	
第一节	行政诉讼	(224)
第二节	行政诉讼法	(227)
第三节	行政诉讼法律关系	(234)
第四节	行政诉讼法的基本原则	(238)
第十二章	行政诉讼受案范围和管理	
第一节	行政诉讼受案范围	(247)
第二节	行政诉讼管理	(257)
第十三章	行政诉讼参加人	
第一节	原告和被告	(267)
第二节	共同诉讼人	(273)
第三节	第三人	(277)
第四节	诉讼代理人	(279)
第十四章	行政诉讼证据	
第一节	证据的概念和特征	(283)
第二节	证据的种类	(285)
第三节	举证责任和证据收集、调查	(291)
第四节	证据的判断	(295)
第五节	证据的保全	(296)
第十五章	行政诉讼法的审理和执行	
第一节	一审程序	(299)
第二节	二审程序	(322)
第三节	审判监督程序	(327)
第四节	执行程序	(300)

第十六章 行政赔偿诉讼与涉外行政诉讼

第一节 行政赔偿诉讼	(334)
第二节 涉外行政诉讼	(337)
后 记	(341)

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念和特点

一、行政

行政法与行政有紧密的关系，人们通常说，行政法就是关于行政活动的法。因此。要了解什么是行政法必须先明确什么是行政。

行政也称行政活动、行政管理，原意是指管理或者对事务的执行。但从这种词义上解释的行政，只是一般意义的行政，即它可以泛指一切社会组织所进行的管理活动。如国家机关对国家事务的组织管理、企事业单位对本单位事务的组织管理、社会团体对本团体事务的组织管理等等都可称为行政。

行政法上的行政与这种一般意义的行政有所区别，它专指国家的政府机关（即国家行政机关）为执行国家法律，对国防、外交、内政、经济、文化等各方面的国家事务实施的组织管理活动。

行政法上的行政同一般意义的行政相比较，显然在主体、性质、范围等方面都具有特定性：

第一，这种行政的主体仅限于国家政府机关即国家行政

机关,这就是说行政法上的行政是由国家行政机关来进行的,其他组织、单位、团体不是这种行政的主体,不能进行这种行政活动。

第二,这种行政在范围上是对国家事务进行组织管理,不包括一些社会团体、群众组织的内部事务,除国家事务以外的其他事务都不属于这种行政的管理范围。

第三,由于这种行政的主体仅限于国家行政机关,所针对的范围只是国家事务,因此这种行政在性质上是国家管理,是行使国家权力的活动,它具有国家的强制力,在整个国家范围内任何公民、组织都必须服从。同时,它有着强烈的阶级性,是国家统治阶级实现本阶级意志,维护本阶级统治秩序的管理活动。根据这种行政的性质,它往往也被称之为“国家行政”,以区别于一般意义上的行政。

国家行政机关进行的这种行政活动,主要包括两个方面的内容:

其一,国家行政机关对自身建设事务的组织管理。包括行政机关的设置、组成,职权职责的划分,活动程序和活动方法的确立,行政机关工作人员的配备、任免、奖惩以及其他管理,对行政机关及其工作人员的各项工作活动实施法制监督等等。

其二,国家行政机关对其他各种国家事务的组织管理。包括国防、外交、公安、民政、民族、财政税收、工农业、商业、交通邮电、自然资源、科技、文化、教育、卫生等各种事务的管理。

国家行政机关进行行政活动的基本方法是全面贯彻执行国家的宪法、法律。国家立法机关将统治阶级的意志制定形

成为法律规范，由国家行政机关来具体组织执行，从这个角度讲行政就是执行，国家行政机关就是执行机关。

行政机关执行宪法、法律，又可采取多种具体方式。如制定行政法规、行政规章和其他规范性文件，将宪法规定的原则、任务和法律规定的事项更加具体化、组织化，以便于贯彻实施；为了贯彻执行宪法、法律，发布行政命令、决定和指示，并组织指挥和监督下级机关各单位、团体以及全体公民遵守执行，采取各种行政措施，实施奖励、制裁或强制等手段保障宪法、法律的贯彻执行；运用行政复议、行政仲裁、行政调解、行政裁决的方式及时妥善处理执行法律过程中发生的各种纠纷，以保障执行的秩序和执行活动的顺利进行等等。以上这些方式，也就是行政机关进行行政活动的具体方式。

二、行政法的概念

明确了什么是行政，行政法便不难理解；简单地讲，行政法就是关于国家行政机关进行行政活动的法，是国家制定的有关行政活动的一套法律规则。

对于行政法的概念，中外行政法学者从不同角度有过多种多样的表述，说法不同，但基本含义是比较一致的。行政法的概念一般可作以下表述：

行政法是关于国家行政机关进行行政管理活动的一个独立的法律部门，是调整在行政管理活动过程中所产生的行政机关相互之间，行政机关与其他国家机关、企事业单位、社会团体、群众组织以及公民之间社会关系的各种法律规范之总和。

掌握这个概念应注意以下几个方面：

第一，行政法与刑法、民法等其他法律部门一样，也是一个独立完整的法律部门，在整个法律体系中它有着自身独立的地位作用和完整的结构，它不能为刑法、民法等其他法律部门所代替，它是专门为行政机关的行政管理活动所制定的一整套法律规则。

第二，行政法有自己特定的调整对象，它调整一类特定的社会关系，这类社会关系产生于行政管理过程中，是国家行政机关相互之间的，或者以行政机关为一方以其他机关、单位、团体和公民为另一方之间的行政管理关系。

第三，行政法不是指某一项法律或法规，而是有关行政机关行政管理活动和各种法律规范的总和，即各种涉及行政管理活动的法律、法规共同构成行政法这个法律部门，行政法是这些法律、法规的总称。

从我国的具体情况来看，我国行政法主要包括以下几个部分的法律规范：

第一，关于国家行政机关组织机构的法律规范。这是国家对行政机关的地位、性质、组成、设置、职权、职责等所作的各种法律规定。如我国的《国务院组织法》、《地方各级人民政府组织法》等等，这部分法律规范属于行政法中的“行政机关组织法”。

第二，关于国家行政机关工作人员的法律规范。这是国家对行政机关工作人员的任免、奖惩、权利义务、考核、培训、工资福利、退休退职等所作出各种法律规定。如我国的《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》等等，这部分法律规范属于行政法中的“行政机关工作人员法”。

第三，关于国家行政机关及其工作人员进行各种行政立

法、行政执法、行政司法活动的法律规范。这是国家对行政机关制定行政法规和规章、发布行政命令、采取行政措施、处理行政公文、实施行政奖惩和强制、进行行政复议和仲裁等活动所作出的各种法律规定。如我国的《行政法程序暂行条例》、《国家行政机关公文处理办法》、《行政复议条例》等等，这部分法律规范属于行政法中的“行政活动法”和“行政程序法”。

第四，关于对国家行政机关及其工作人员的工作实施监督的法律规范。这是国家对行政机关及其工作人员的职务活动如何实施检查、督促等所作出的各种法律规定，如我国的《行政监察条例》等，这部分法律规范属于行政法中的“行政监督法”。

第五，关于各行政机关及其主管部门对国家各类政治、经济、文化、教育等事务实施具体管理的法律规范。这是国家对各级各类行政机关分工具体管理国家国防、外事、公安、民政、海关、工商、税务、财政、金融、交通、邮电、城建、环保、文化、卫生、教育等各方面事务的法律规定。如我国的《兵役法》、《外交特权与豁免条例》、《治安管理处罚条例》、《地名管理条例》、《海关法》、《税法》、《工商企业登记管理条例》、《会计法》、《土地法》、《城市规划条例》、《邮政法》、《环境保护法》、《文物保护法》、《义务教育法》、《食品卫生法》等等。这部分法律规范内容极为广泛，种类繁多，分别属于行政法中的各专业部门行政法，通常名称为“外事行政法”、“公安行政法”、“民政行政法”、“工商行政法”、“税务行政法”、“文化行政法”等等。

以上各种法律规范共同构成我国行政法的整体。

三、行政法的特点

从行政法的概念、内容和立法状况来分析，行政法与其他法律部门相比较具有以下几个主要特点：

(一) 行政法在内容上十分广泛，几乎包括了各方面的国家事务，其涉及面之广，容纳量之大是其他法律部门在内容上不能相比的。

(二) 由于行政法的内容广泛，因而它难以制定成一部统一完整的法典，任何一部法典都无法全部概括行政管理各方面的问题。因此，行政法在形式上的重要特点就是它不是一部统一完整的法典形式，而是由分散的各种形式的法律、法规、规章等共同组成的，这同民法、刑法等其他法律部门有很大差别。民法、刑法等由于内容相对集中、单一，因此能形成一部统一的法典。不了解这个特点，是很难理解行政法的存在状况的。

(三) 行政法是规定行政管理活动的法，而行政管理活动处于不断发展变化的状态，由于行政事务的变化，行政管理就需要相应地调整，这样行政法也必须及时变动其规定，这种客观情况导致行政法在立法上还具有多层次、灵活多变的特点。

从多层次讲，中央国家机关对全国性的行政管理制定统一适用的法律法规，地方省级和某些市级国家机关还可结合本地情况对本区域的行政管理制定有关的法规、规章，这适应了行政管理在不同地域的不同变化。

从灵活多变讲，在行政管理中不断出现的新情况和新问题使得一些行政法规范需要经常及时地修订、补充和完善，从而在行政立法上，速度就显得相对要快一些，适用的持续时

间就显得相对要短一些，变化也就显得多一些。而民法、刑法等只能由中央统一立法，而且立法后变化性小，稳定性强，适用的持续时间则要长得多。

(四)行政法既包括实体法的内容，又包括程序法的内容，常常将实体性规范和程序性规范结合起来规定在同一项法律文件之中，这一方面是为了方便行政机关依法进行行政管理工作，另一方面也是为了从简便出发，减少复杂性和法律文件的数量。实体法与程序法结合在一起也是行政法的一个特点，而刑法、民法等则只规定实体问题，程序问题完全由专门的诉讼法典作规定。

第二节 行政法的调整对象

一、行政法调整行政关系

每一个法律部门都有自己特定的调整对象，即要调整某类社会关系，行政法的调整对象是行政关系。

行政关系是社会关系的一种，它是在国家行政机关的行政管理活动过程中所产生的社会关系。行政机关在行政管理活动过程中对公民、法人和其他组织等相对一方实施管理，必然要同对方形成管理与接受管理的关系，这种关系发生于行政活动中，并且以行政机关为必然的一方，因此其被称为行政关系或行政管理关系。

行政关系由行政法来调整，即行政法要对这种关系作出明确适当的规定，既要确定行政机关一方在管理中的权利、义

务，又要确定接受管理一方的权利、义务。当行政关系被行政法加以调整规定后，行政关系就形成为具有法定权利、义务内容的行政法律关系。

二、行政关系的种类

在行政管理活动中发生的行政关系包括以下几类：

(1) 行政机关与行政机关之间的关系。具体还可分为上、下级机关之间的关系，平行机关之间的关系和虽不同级但并无上下隶属关系的机关之间的关系。行政机关相互之间有管理与被管理的关系，也有在管理中互相协作、互相监督的关系等，这都是行政关系的一部分。

(2) 行政机关与行政机关工作人员的关系。

(3) 行政机关与其他国家机关之间的关系。具体又可分为行政机关与权力机关、审判机关、检察机关、军事机关之间的关系。这里必须注意的是，当其他国家机关行使自身职权时同行政机关是不可能形成行政关系的，行政机关无权对其他国家机关的职权活动实施行政管理，因此也不可能形成管理与被管理的关系。只有在行政机关行政管理过程中，其他国家机关以一个普通的机关法人的身份出现并因某种事项接受行政机关管理时，双方才形成管理与被管理的行政关系。例如国家权力机关以一个普遍建房单位的身份申请建造房屋，就必须依法接受行政机关在土地使用和城市规划方面的管理，由此形成同行政机关之间的行政关系。

(4) 行政机关与企事业单位、社会团体、群众组织之间的关系。行政机关在保障生产工作秩序、企业或社团组织登记、税收、交通秩序、房屋土地使用等多个方面都要对企事业单位、社会团体和群众组织实施管理，因而会大量地形成

双方之间的行政关系。

(5) 行政机关与公民之间的关系。这包括行政机关同中国公民、外国公民和无国籍人之间的关系。无论哪种公民或个人，只要在我国领域内生活或活动，都会发生在有关方面服从我国行政机关管理的问题，如出入境管理、出生和死亡登记管理、身份证管理、社会治安秩序管理等等，由此便形成同行政机关之间的行政关系。

第三节 行政法的渊源

行政法的渊源是指行政法的表现形式，即行政法通过哪些法律形式得以表现。

我国行政法的表现形式主要包括以下几种：

一、宪法条文

宪法是国家的根本大法，具有最高法律效力，它规定国家和社会的基本制度及其基本原则、公民的基本权利和义务等国家生活中带根本性问题。从宪法的整体内容以及它的性质、地位和法律效力来讲，宪法并不是行政法，但宪法中有一部分条文却规定了国家行政管理的地位、组成、职权和基本活动原则，规定了国家行政管理的各项基本任务等等，这些宪法条文本身就是行政法规范。由此，行政法中一些带根本性、原则性的规定，是通过宪法条文这种法律形式来表现的，从这个意义上讲，宪法条文是行政法的重要表现形式。

二、法律

法律是指由国家最高权力机关制定的规范性文件。法律