

外国行政法讲义

WAIGUO XINGZHENGFA JIANGYI

西南政法大学行政法教研室 编
二〇〇一年八月

外国行政法讲义

西南政法大学行政法教研室编

二〇〇一年八月

外国行政法讲义
四川外语学院印刷厂印刷
沙（内）准 2001 - 35 号
印数：2000 册
内部资料 注意保存

编写说明

西南政法大学自 1993 年在行政法专业研究生中开设“外国行政法”课程以来，历时八年的教学实践已经取得了很大的成绩。从 1996 年开始，又在原法学二系（现管理系）本科生中开设了“外国行政法”作为必修课。从 2000 年开始，又在法学三系本科生中作为选修课推出。学生学习后反映良好。为了便于学生学习，行政法教研室特组织部分教师和宪法与行政法专业研究生参考姜明安教授主编的《外国行政法教程》、张正钊教授主编的《比较行政法》、王名扬教授著的《英国行政法》、《法国行政法》、《美国行政法》等资料编写了《外国行政法讲义》（内部资料），内容包括“大纲”和“各国行政法的主要内容”两大部分，暂且供学生学习“外国行政法”课程时作参考资料。具体参编人员：陆伟明、孙兵、苏福、邵自红等。由王学辉、杨明成、谭宗泽审定。

由于资料有限，加之时间仓促，不妥之处，敬请指正！

编 者

2001 年 8 月

目 录

大 纲

第一编	法国行政法	(3)
第二编	德国行政法	(34)
第三编	英国行政法	(53)
第四编	美国行政法	(72)
第五编	日本行政法	(106)

内 容

✓第一编	法国行政法	(127)
✓第二编	德国行政法 基本原则	(194)
第三编	英国行政法	(230)
✓第四编	美国行政法	(282)
第五编	日本行政法	(370)

外国行政法教学大纲

第一编 法国行政法

第一章 法国行政法概述

第一节 行政法的概念

一、法国法是大陆法系的代表，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、法人间公权的法，所以，行政法被划为公法之列。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。

理解法国行政法应注意两点：

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。

第二，法国行政法是国内公法。

二、法国适用行政法的不同的标准。

（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。即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，如行政机关采取命令的行为等，凡是行政机关实施的这些行为，适用行政法，由行政法院管辖。除此之外均不适用行政法，不由行政法院管辖。

（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。凡是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。

（三）多元标准说。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，即不像过去那样以一个基本观念为惟一标准，而是标准多元化。主要有：公共利益说，新公共权力说，等等。

第二节 行政法的基本特征

法国行政法的基本特征有：

一、具有独立的行政法院系统。这是法国行政法的一个重要特征。法国有两套独立的法院系统：行政法院和普通法院。前者受理行政案件；后者受理刑事、民事案件。它们之间的管辖争议由权限争议法庭裁决。

二、行政法自成独立的法律体系。法国行政法属于公法，以适用专门的行政法的原则，一般法（私法）行为例外。

三、适用判例法。法国是一个成文法国家，但这一特点不适用行政法，行政判例在法国行政法中占有重要地位。

四、没有形成完整统一的法典。由于行政法调整的领域十分广泛，每一类行政事务都很复杂，加之行政活动的灵活性，多变性。异常，很难制定一部统一的行政法典。其他国家的行政法也是如此。

第三节 行政法的渊源

法国行政法的渊源为：

一、宪法。宪法在行政法的一切法律渊源中具有最高的法律效力。

二、行政法律。这是指法国国会通过的有关行政管理的规范性文件由立法机关制定，其法律效力低于宪法。

三、条例。这是指法国总统和总理用其职权范围内制定和颁布的具有普遍约束力的命令，以及其他行政机关制定和颁布的既有普遍约束力的规定。其法律效力低于行政法律，也低于判例和国际条约。

四、行政判例。它是行政法院法官在审判实践中通过解释法律而确立的一些基本制度、基本概念和基本原则等。其法律效力低于法律，高于条例，实际起到了补充法律的作用。

五、国际条约。凡和行政管理有关的国际条约和协定，经过法定程序批准或通过，就具有普遍约束力，成为行政法的渊源。

第四节 行政法的产生和发展

法国行政法的产生和行政法院的形成密不可分，法国资产阶级时期，行政权和司法权严格分离，（应当时司法权的行使者多为旧制度特权阶级的维护者）因此纠正行政权行使中的违法问题，不能寄希望于这种保守的司法权，于是诞生了国家参事院（行政法院的前身）。经过一系列历史变迁，法国终于形成了专门审理行政案件的独立的行政系统。这种组织上属于行政部门，但以处理行政争议为己任，并位居最终裁判者的行政法院体制，成为现代行政法的标志，它适用一套专门的规定，正是这个意义上法国

一向被称为行政法的母国，在法国行政法产生和发展的同时，法国的行政法学也得到了产生和发展。

本章思考题：

1. 法国行政法的基本特征是什么？
2. 法国行政法的渊源是什么？
3. 简述法国行政法的发展过程？
4. 中法行政法渊源相比较，相同点和不同点各是什么？
5. 法国是一个成文法国家，为什么行政法判例在法国行政法中占据重要地位？

第二章 行政主体

第一节 行政主体的概念与范围

一、概念。行政主体是指行使国家行政职权，并承担行政义务，在法律上能够享受权利和承担义务的组织。在法国，行政主体是公法人。

二、行政主体的特征：一是行使国家行政权，管理公共事务；二是独立承担行政义务。

法国的行政主体主要以下几种：一是中央国家行政机关，如总理、各部等；二是地方国家机关，如省长、市长等；三是以实施公务为目的公法人。

第二节 中央行政机关

法国的中央行政机关包括总统、总理和各部。

一、总统。法国总统是国家首脑，对外代表国家，由全体国民普选产生。总统主要行政职权有：(1) 签署部长会议决定的法令和命令权；(2) 人事任免权；(3) 采取紧急措施权等。总统行使职权的办事机关是总统府。

二、总理。法国总理为政府首脑，由总统任命，总理和部长合称政府。总理的权力主要有：掌握行政机构和武装力量确保法律的执行；行使制定条例的权力任命公职和其他人员；召集部际会议监督预算编制。

辅助总理行使职权的机关是法国总理府。此外，还有附属总理府的专业行政机关，如国家行政学院等。

三、部和部长。部是法国中央政府的各职能机构，每一个部负责某一方面或某几个领域的全国性行政事务。部的数目没有法律限制，由政府自主决定，法国在部的设立上主要考虑两个原则：一是行政活动的协调性；二是着重部的专门性质，但这并不绝对。它往往受政治因素影响。

部长是部的最高行政长官，法国部长的称谓有：一是国务部长；二是称部长；三是称部长级代表；四是称国务秘书，他们的法律地位相同，但在政治上不完全一样，从前到后政治地位依次降低。法国部长的权限：人事任免管理及指挥权；对主管公务的决定权；对公务法人的监督权。

法国各部的内部机构不尽一致，有差别。

第三节 地方行政机关

一、省和省长。省政府是法国最高的地方行政机关，省长是中央政府在省内的代表，由内政部长和总理提名，经部长会议决议后由总统任命，省长的主要职权：（1）作为国家在省内的代表；（2）作为中央政府在省内的代表；（3）行使本省内的一般行政管理职权；（4）指挥中央各部在省内的分支机构；（5）执行国家在省内的经济计划等事务。省长的职权范围要受一定限制：有的机构如行政审判机构，审计机构等均不受省长管辖；有的机构如税收机构、教育机构等一部分或完全不受省长的指挥。

省政府是省长执行职务的组织，在省长的指挥下行动。

二、大区行政长官。法国本土分为二十二个大区，每个大区包含几个省。大区行政长官由首府所在地的省长兼任，同省长地位相同而不是省长的上级机关。职权和省长基本相同，但没有省长广泛，大区首府所在地省政府又是大区政府，另设一个大区秘书长管理大区行政事务。

三、市镇行政机关。市镇是法国最基层的领土单位，目前全国有三万多个市长和市长助理，市长是市镇地方团体的执政机关，同时又是国家在市镇的代表，市长助理是市长的高级辅助人员，行使市长所委托的职权，市长和市长助理由市议会和市议员中选举产生。任期和市议会相同。市长的职权有，市长作为国家代表时行政方面或司法方面的职权；而市长作为市政地方团体的执行机关时，其职权为：一是专属一种市长的职务，如行政警察权，二是市长和市议会共同执行的职务，这是市长执行市议会所委托的职务。

第四节 公务法人

一、公务法人的概念。

公务法人是以公务为基础的分权形式，是对中央集权的一种限制，法律规定某种公务脱离一般行政组织，具有独立的管理机构和法律人格，能够享受权利，承担义务，这种公务组织就是公务法人。

公务法人概念所包含的要点：其一，公务法人首先是一个法人；其二，公务法人必须有实施公务的职责；其三，公务法人一个是公法人。

二、公务法人的发展。

公务法人的存在主要在于：公务法人的特点是其管理机构具有一定独立性。法国传统的公务法人是行政公务法人，二战以后有了新发展，先后出现了从事经济公务的法人。

公务法人的组织。公务法人因从事公务的性质不同而其组织也不一样，但有共同点，比如，该创立公务的公务法人是立法机关的权限；都受专门性质权限限制，只能从事一种或几种相关联的公务等等。公务法人必须接受法律所规定的监督。

本章思考题：

1. 法国行政主体的主要分类有几种？
2. 法国中央行政机关的组成包括哪些？
3. 法国总统和总理的职权各有哪些？
4. 市长的职权有哪些？
5. 简述法国的公务法人组织？

第三章 公务员制度

第一节 公务员制度的概念和特点

一、法国公务员的范围

在法国公务员是指通过任命以全部时间正式担任中央政府及其派出机构和所属公务法人的各行政机关中某一永久性职位并具有正式职称的人。

在法国，非公务员的公职人员是指：1. 实习人员。通过竞争考试或审查及格后正在试用期间的人员；2. 无正式职称的辅助人员；3. 部长办公厅人员。这些是部长的亲信或部属与部长共进退，根据合同任用的人员，在法国行政机关根据合同规定任用的行政人员不是公务员；5. 临时人员。在合同外临时录用可以随时辞退的公职人员。

二、法国公务员制度的概念和特征

1. 在法国，判断是否是公务员的标准。第一，从公务员资格的取得看，必须是由行政机关任命的；第二，从取得的职位看，必须是永久性的职位即具有常任性；第三，从在机关的地位看，公务员必须是在行政机关中有正式职称的在编范围内的人。

2. 法国公务制度是由该国法律确定的有关公务人员的考试制度、考核晋升、培训调动、奖惩福利、解职退休及其管理机构等各项法律制度的总称。

3. 法国公务员制度的特征：1. 公开平等竞争，择优录用；2. 科学分类和常任制；3. 有统一的公务员管理机构；4. 法国公

务员和政府之间的关系属于法定地位关系。

第二节 公务员的权利和义务

一、公务员的权利

1. 信仰自由和言论自由权；
2. 结社自由权；
3. 罢工自由权；
4. 身份保障权；
5. 工作条件权和物质保障权。

二、公务员的义务

分为特别义务和一般义务，特别义务适用于各种不同的公务员，由各类公务员特别化规定，一般义务适用于所有公务员，这些义务有：1. 执行职务的义务；2. 政治中立的义务；3. 听从领导、服务命令的义务；4. 保守秘密的义务。

第三节 公务员职位分类和管理机构

一、公务员职位分类

目前世界各国对公务员进行分类的方法大致有两种类型，一是职位分类，又称职务分类；二是品位分类。法国在二战以前采用品位分类法，现在是以职位分类为基础。

1. 职类：职类是根据公务员的文化和技术所应达到的资格而确定的分类。

2. 职系：是根据公务的性质不同而进行的分类。

3. 职称：在同一职系内，根据工作的繁简、难易、责任大小等因素，来确定公务员是否有能力承担此项工作。

4. 职级、职阶：职级和职阶的目的在于对同一职称的公务员在薪金上规定一个幅度和等级，以便根据公务员服务的难简来增加薪金。

5. 职位：是公务员实施公务的岗位，由预算的拨款加以维

持，是职位分类的对象。

二、公务员管理机构

法国公务员管理机构，根据性质分为两类，一类是直接行使行政管理职权的机构；二是起咨询作用的机构。

一、行政管理职能的机构。法国公务员管理的最主要的机构是 1945 年成立的行政和公务员管理总署。主要职能是监督国家公务员总法规的执行情况，解释总法规或提出修改建议，决定选拔公务员的一般规则及公务员培训的实施等。

二、行使咨询职能的机构。法国公务员管理主要咨询机构有：国家公务员最高委员会，地方公务员最高委员会，混合委员会等。国家公务员最高委员会，由数目相同的行政方面和公务员代表组成，以总理为主席，其职能是讨论同国家公务员有关的任何普通性问题。接受公务员不服纪律处分等的申诉，该委员会只具有咨询性质，不能拘束于行政机关。地方公务员最高委员会，由地方政府代表和地方公务员公会代表组成。其职能与国家公务员最高委员会相似。混合委员会，是由上诉两个委员会的代表共同组成，其职能是就国家和地方公务员的普通性问题提出意见。

第四节 公务员的主要管理制度

一、公务员的考试录用制度

公务员考试录用制度也就是公务员的资格取得制度。目前，世界各国取得公务员资格的主要方式有：一是考任制取得；二是聘任制取得。前者是指应试者必须通过公开的竞争性考试来取得公务员的资格，后者是指政府机关通过行政合同，定期聘用公务员制度，法国在公务员的录用上采取竞争考试办法，但有例外：由政府自由任命的行政长官；新成立机构最初阶段录用公务员；由公务员特别地位法规定不适用竞争考试录用的 C 职类和 D 职