

行政管理科学教学丛书

温福泽  
费宁

主编

# 行政法学

云南人民出版社

B6(2-1)  
14  
3

B624.18

# 行政法学

温福泽 主编  
费 宁

云南人民出版社

1990年·昆明



014142

责任编辑: 张 强  
封面设计: 郑荣国

**行政法学** 温福泽 费 宁 主编

云南人民出版社出版发行(昆明市书林街100号)

云南国防印刷厂印装 云南省新华书店经销

开 本: 787×1092 1/32 印 张: 8.25 字 数: 170,000

1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷

印数: 1—6,000

ISBN 7-222-00625-7/G·37 定价: 3.50 元

学习以管理科学，推动行政  
管理走向科学化，现代化。

和志强

一九九〇年七月

## 出版说明

为了适应我省行政管理科学教学的需要，培训各级领导干部和国家工作人员，提高行政管理的水平和效能，促进进一步实现决策的科学化、民主化、现代化，为行政机构及干部人事制度的改革作准备，在有关部门和领导的支持下，我们组织编写了《行政管理科学教学丛书》。

《丛书》以马克思主义为指导，坚持四项基本原则和改革开放的辩证统一，贯彻党在社会主义时期的基本路线，结合我省边疆民族地区的实际，吸收了国内外行政管理科学的部份研究成果，并进行了一些新的尝试和探索；可作为我省各类大专院校、各级党校、干部管理学校有关专业的教学用书和国家机关、企事业单位管理干部培训以及自学成才、招考评聘干部的专用教材，亦可供教学、科研人员参考。

《丛书》始终得到了我省有关领导和专家的关怀和支持。副省长赵廷光和其他有关领导、专家学者担任了顾问。

《丛书》由参加编写的单位组成编委会。参加编写的单位有：云南省委党校、云南民族学院和昆明、大理、曲靖、红河、丽江、楚雄、昭通、东川等地、州、市党校或民族干校（民族中专）。参加编写的人员还有云南大学、云南师大、昆明大学、云南经济干部管理学院、云南财贸学院、云南政法专科学校、云南省供销学校、华中理工大学等院校从事教学、科研的部份教师、学者；还有省人事厅、建设银行等行政机关从事行政管理工作的干部。

《丛书》首批出版的有《行政管理学》、《领导科学》、《行政法学》和《管理心理学》四本教材。今后，还将视情况陆续编辑出版，编写人员亦将视需要而扩大聘请范围。

对给予《丛书》指导、支持、鼓励、帮助的各位领导、同志和有关部门表示衷心的感谢！

· 编者 ·

1990年3月

## 目 录

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 第一章 导论 .....             | 1  |
| 第一节 行政法学简论 .....         | 1  |
| 第二节 行政法概述 .....          | 8  |
| 第三节 行政法律关系 .....         | 19 |
| 第四节 行政法的基本原则 .....       | 24 |
| 第五节 行政法的本质和作用 .....      | 29 |
| 第二章 行政机关组织法 .....        | 33 |
| 第一节 行政组织 .....           | 33 |
| 第二节 行政机关组织法 .....        | 43 |
| 第三节 我国国家行政机关 .....       | 47 |
| 第四节 我国国家行政机关的改革 .....    | 53 |
| 第三章 国家行政工作人员法 .....      | 61 |
| 第一节 国家行政工作人员的概念和分类 ..... | 61 |
| 第二节 国家行政工作人员的权利和义务 ..... | 64 |
| 第三节 国家行政工作人员的培训和录用 ..... | 69 |
| 第四节 国家行政工作人员的考核、奖        |    |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 惩戒和晋升制度·····            | 78  |
| 第五节 国家行政工作人员的法律调整 ····· | 87  |
| 第四章 行政行为概论·····         | 91  |
| 第一节 行政行为的概念和构成 ·····    | 91  |
| 第二节 行政行为的分类 ·····       | 98  |
| 第五章 行政合同 ·····          | 104 |
| 第一节 行政合同的概念及特点 ·····    | 104 |
| 第二节 行政合同的订立和执行 ·····    | 110 |
| 第三节 行政合同的作用 ·····       | 117 |
| 第四节 行政合同制度的完善 ·····     | 120 |
| 第六章 行政程序 ·····          | 126 |
| 第一节 行政程序的概念和种类 ·····    | 126 |
| 第二节 加强和完善行政程序立法 ·····   | 132 |
| 第三节 常用的几种行政程序 ·····     | 140 |
| 第七章 行政立法 ·····          | 158 |
| 第一节 行政立法概述 ·····        | 158 |

|     |                             |     |
|-----|-----------------------------|-----|
| 第二节 | 中央行政立法 .....                | 171 |
| 第三节 | 地方行政立法 .....                | 176 |
| 第八章 | 行政执法 .....                  | 181 |
| 第一节 | 行政执法的概述 .....               | 181 |
| 第二节 | 行政措施 .....                  | 185 |
| 第三节 | 行政强制 .....                  | 190 |
| 第四节 | 行政奖励与行政制裁 .....             | 194 |
| 第五节 | 行政监督 .....                  | 197 |
| 第九章 | 行政纠纷与行政复议 .....             | 206 |
| 第一节 | 行政纠纷 .....                  | 206 |
| 第二节 | 行政复议 .....                  | 213 |
| 第十章 | 行政诉讼 .....                  | 223 |
| 第一节 | 行政诉讼的概述 .....               | 223 |
| 第二节 | 现代国家行政诉讼制度的几种<br>主要模式 ..... | 232 |
| 第三节 | 我国行政诉讼法 .....               | 239 |

# 第一章 导 论

## 第一节 行政法学简论

### 一、行政法学的概念及研究对象

行政法学，是研究行政法的科学，是阐明行政法原理、原则的一个独立的法学分支学科。它与其他法学一样，都以社会中特定的法律现象作为自己的研究对象，通过对这些法律现象的研究，揭示它们的本质以及产生、发展的规律。具体地说，行政法学是：通过对行政法的概念、内容、形式、本质的研究，对行政法的制定、执行和遵守的研究，对行政法律关系当事人的权利和义务以及行政法对社会政治、经济、科技、教育、文化、卫生建设的作用等问题的研究，来揭示行政法产生、发展以及变化的规律，从而探讨行政法对于改善行政管理、提高行政效率、逐步实现国家行政管理法制化的途径和方法的学科。

行政法学以行政法为研究对象，它主要包括以下几个方面：

- (一) 行政法的概念、形式、内容与特征；
- (二) 行政法的产生、发展及演变的规律；
- (三) 行政法的本质、作用与原则；

(四) 行政法的制定、执行和遵守;

(五) 行政法律关系;

(六) 行政法律意识。

行政法学与行政法二者仅一字之差,但行政法学并不等于行政法。行政法学是关于行政法的科学,属于社会科学的范畴。它的任务是通过研究行政法以及其所调整的社会关系,探讨行政法对于改善行政管理,实现行政管理法制化的途径和方法。而行政法则是一个部门法律,是国家管理的一种重要手段。通过行政法对国家行政机关行使行政职能进行调整,保障行政管理职能合法、民主、有效地实施,从而促进国家政治、经济、文化建设的发展。

以行政管理为研究对象的行政学与行政法学之间既互相联系,又相互区别。从法律的角度研究行政管理的科学,是行政法学。法律是国家实施行政管理的重要手段,国家通过行政立法、执法等手段,使统治阶级的行政管理意志形成为人们必须遵守的行为规则,使行政管理法制化。而从科学的角度研究行政管理,则是行政学;它通过科学的方法,对行政管理的技巧、管理的艺术和管理的方法进行研究,从而提高行政效率,使行政管理科学化。

行政管理科学化,揭示人们应该怎样做;行政管理法制化,规定人们必须怎样做。行政法既是行政管理的根据,同时又是行政管理的手段;离开行政法,行政管理就不可能进行;同样,离开了行政管理,行政法也就失去了存在的意义。因为行政法是为行政管理服务的,我们只有在研究行政法的同时,也研究行政学,才能从理论和实践的结合中,对行政法的各种制度、各个规范予以科学的说明和解释。行政

法学也只有吸收行政学的研究成果，才能对行政立法、行政执法、行政司法以及行政法制监督的实践起积极的指导作用。只有在研究行政学的同时研究行政法学，才能解决行政学中关于行政管理的法律根据和法律手段问题，才能使行政学的研究成果为实践服务并获得法律保障。只有把科学的管理和法律的调整统一结合起来，才能使我国的行政管理在国家的政治、经济、文化建设中发挥更为积极有效的作用。

## 二、行政法学的产生和发展

行政法学是随着资产阶级行政法的产生而产生的。十九世纪资产阶级工业革命以后，由于自由资本主义的发展，在欧洲一些资本主义国家，工商业迅速兴起，政府颁布了许多行政管理法规，对它们进行调整，以适应商品经济发展的需要。这一现象引起了一些法学家研究行政法的兴趣。到二十世纪初，自由资本主义发展到垄断阶段，国家对经济生活的干预增强，行政立法也逐渐增多，对于行政法的研究也就越来越广泛了，出现了专门从事行政法研究的机构和学者，行政法学便产生了。现将有代表性的国家的行政法学发展简介如下：

1. 法国的行政法学：法国是研究行政法最早也是最完善的国家。早在 1799 年，法国就成立了行政法院，以后又在各地设立了行政法院的分支机构。由于行政法院的建立和专门办理行政案件以及地方自治法规的发展，引起了法国法学家们的重视。在十九世纪即出现了一些论述行政法的著作，这些著作是以由法院判决判例总结而形成的，以“公共权力”说为理论基础的，如巴特勒（Barthelemy）所著的

《行政法》。法学家们还汇集了工业革命前后的行政法令，按年代加以编纂，成为《法国行政法典》。这些著作对以后欧洲大陆各国的行政法学的发展，起到了一定的影响作用。

2. 英、美行政法学：英国是实行普通法的国家，行政法学发展较晚，直到十九世纪，英国学者还不承认英国有行政法。许多英国的法学家在考察了法国管理官吏的经验后，仍然认为用普通法管理官吏比用行政法管理官吏要好；直到二十世纪初，英国政府推行社会法律，成立了一些行政裁判所，这种情况引起了英国法学家的注意，出现了一些讨论行政法的书籍，逐渐形成了以“控权论”为理论基础的英国行政法学。英国行政法学主要包括以下内容：①委任立法；②行政裁判；③司法审查；④行政责任；⑤议会行政专员等。这时大多数英国法学家才承认英国有行政法，行政法学才有了较大的发展。

美国行政法学深受英国的影响，开始时，美国法学家也不承认行政法，直到 1893 年，美国学者古德诺（Frank goodnow）写了一本《比较行政法》介绍了英、法、德几国行政法的优缺点和威尔逊（Wilson）写了《行政研究》之后，美国法学家才把行政法作为一个独立的法律学科来研究。美国行政法学发展大致经历了三个阶段：①二十世纪二十年代至三十年代初，这一阶段主要研究委任立法；②三十年代中期起主要研究司法审查；③四十年代以后，美国行政法学着重研究行政程序问题，这一研究使美国行政法学有了较大的创新。

3. 日本行政法学：日本自明治维新以后，开始了对行政法的研究，基本上采用欧洲大陆的行政法学体系。如美浓

部达吉的《行政法》和田中二郎的《行政法》等等。在第二次大战以后，日本对行政法的研究主要包括行政组织法、行政活动法和行政诉讼法（此项属英美体系）。

4. 苏联行政法学：苏联的行政法学是随着苏维埃国家的建立而出现的，但曾一度中断，直到1938年才真正开始了对苏联行政法的研究；到六十年代，苏联经济改革引起了国家行政管理组织和范围的变化，研究行政法的学者日益增多。在行政法的体系上，也增加了行政诉讼程序，扩大了行政法的主体。

5. 中国的行政法学：我国的行政法学最初是从戊戌变法后开始的，当时主要是翻译日本的行政法，在体系上基本沿续了日本行政法。在国民党政府时期，主要是抄袭德国的行政法。建国后的五十年代，我国对行政法的研究，主要是介绍苏联的行政法，各大专院校都开设行政法课程，试图对我国行政法做初步的探索和研究，但由于“十年动乱”便中断了。我国社会主义行政法的研究真正开始于八十年代，最初的标志是《行政法概要》的出版（1981年统编教材）。以后，随着国家政治、经济的迅速发展，体制改革的不断深入，行政法学必将逐渐得到健康的发展。

### 三、行政法学的体系

行政法学的体系，指行政法学科内在的逻辑结构。行政法学虽然以行政法为研究对象，但不能以行政法律规范的体系作为它的学科体系，由于各国行政法的发展差异较大，对行政法的研究也有很大的不同，因而也就形成了不同的行政法学体系。如资产阶级行政法学大致可分为两大派系，即英

美行政法学体系和大陆行政法学体系。英美行政法学体系的内容和结构如下：

- (一) 行政权的授予；
- (二) 行政程序；
- (三) 行政的立法控制；
- (四) 行政的司法控制；
- (五) 对于不当行政的救济。

英美法系的行政法学体系内容较窄，也不存在行政法的分类。

中国大陆法系行政法学的体系内容较宽，主要包括：

- (一) 行政法的原则；
- (二) 行政主体；
- (三) 行政组织法；
- (四) 国家公务员法；
- (五) 行政行为；
- (六) 行政司法；
- (七) 行政责任；
- (八) 诉讼救济。

苏联和东欧国家的行政法学主要研究国家管理的行政法规，在体系上存在着严格的总则与分则的分类。

总则部分包括：

- (一) 行政法的基本原则；
- (二) 国家管理主体；
- (三) 国家管理人员；
- (四) 国家管理的形式、方法；
- (五) 国家管理的法律保障。

分则部分包括：

- (一) 国家经济管理；
- (二) 社会文化建设的；
- (三) 行政活动方面的；
- (四) 对外关系方面的；
- (五) 跨部门协调关系的。

我国的行政法学体系目前尚无统一的模式，但总的来说受苏联的影响较深，一般也可分为总论和分论两个部分。

总论部分包括：

- (一) 绪论；
- (二) 行政法的主体；
- (三) 行政行为；
- (四) 行政违法与不当；
- (五) 行政责任；
- (六) 行政司法；
- (七) 行政法制监督。

分论部分包括：

- (一) 军事行政法；
- (二) 外事行政法；
- (三) 公安行政法；
- (四) 民政行政法；
- (五) 司法行政法；
- (六) 经济行政法；
- (七) 教育行政法；
- (八) 科技行政法；
- (九) 卫生行政法；

## (十) 体育行政法。

# 第二节 行政法概述

## 一、行政法的概念及内容

行政法，是指调整国家行政机关及其工作人员在行使行政管理职能的过程中发生的各种社会关系的法律规范的总和。要明确这一概念，首先必须理解什么是行政。行政即管理，它是指人们对一定事物的组织、指挥的职能，但这并非行政法意义上的行政。我们所说的行政，是指对国家事务的有组织的管理活动，它是国家的基本职能之一，其目的是实现统治阶级的国家意志，正如马克思所指出的：“……行政是国家的组织活动”<sup>①</sup>。行政有两个特征：第一，行政是一定国家活动而不是一般的社会组织对其事务的管理；第二，行政与国家的立法、司法活动不同，它是以组织、执行等方式来实现其对国家事务的管理。

国家的行政管理是通过国家行政机关及其工作人员来实现的。上述机关和人员在行使行政职能的过程中，必然与有关的单位、个人发生各种各样的社会关系——行政关系。由于国家行政管理的内容十分广泛，因此，行政关系的内容也十分广泛。概括起来主要有：国家行政机关之间（国务院与各省、市、自治区人民政府的关系）、国家行政机关与其它

---

<sup>①</sup> 《马克思全集》第一卷，第479页。