

○ 党校系统法学推荐教材

行政法学教程

主编 应松年 副主编 王 红

中共中央党校出版社

行政法学教程

主 编：应松年

副主编：王 红

中共中央党校出版社

·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

行政法学教程/主编:应松年.—北京:中共中央党校出版社,2001.12

ISBN 7-5035-2385-9

I. 行… II. 应… III. 行政法学—教材
IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 076053 号

中共中央党校出版社出版发行

社址:北京市海淀区大有庄 100 号

电话:(010) 62805800(办公室) (010) 62805824(发行部)

邮编:100091 网址:www.dxcbs.net

新华书店经销

中共中央党校印刷厂印刷 北京怀柔岐庄装订厂装订

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:12.125

字数:316 千字 印数:1—5000 册

定价:18.50 元

前 言

行政法是现代法治国家不可或缺的一个重要的部门法。行政法理论的研究与实践在我国起步较晚，但发展很快。近年来，我国行政法理论研究有了长足的发展，行政法的研究领域已经涉及到国家行政管理的各个方面。从行政法的基础理论到行政立法等抽象行政行为、行政处罚等具体行政行为形态乃至行政复议、行政赔偿、行政诉讼，都有重大的理论突破。而且，我们可以非常明显地感觉到行政法理论研究正在对行政立法、行政执法、行政司法发挥着越来越大的影响与作用。在立法上，我国的各个行政管理领域都制定了相应的大量法律法规和行政规章，尤其是制定了适用于各个行政管理部门的统一法典，如：《国家公务员暂行条例》、《行政监察法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等，初步形成了具有中国特色的行政法体系。目前大量的行政法律，如行政许可法、行政收费法、行政强制执行法以及行政程序法也在草拟之中。

行政法内容丰富，涉及面广，但其核心是依法行政。在依法治国、建设社会主义法治国的进程中，依法行政是最重要的组成部分。没有依法行政就不可能真正实现依法治国。正因此，研究依法行政的行政法学已成

为广大党政干部必须学习的重要课程之一。本书就是为党政干部学习之用而编写的。在内容上力求能适应干部学习的需要。既要介绍行政法学的基本理论和观点，又要反映行政法理论与实践取得的新进展，特别注意行政法治中的重大理论问题和热点难点问题。本教材根据上述要求，认真安排了体例和内容，力图突出以下几个特点：第一，将全书划分为十四章，概括行政法与行政诉讼法的主要制度，力求使章节结构简洁紧凑；第二，以行政主体行使行政权的过程为主线展开研究，既介绍行政法和行政诉讼法的一般原理和基本知识，又突出研究重点；第三，注意反映行政法和行政诉讼法学研究的发展进程，既借鉴以往教材建设的成功经验，又努力吸收新的研究成果，较为全面地介绍行政法的基本理论和基本知识，力求系统、准确地阐述行政法学的基本原理、基础知识，努力做到科学实用，简明扼要。

编 者

2001年8月

责任编辑	王 勇	井 琪
封面设计	孙松林	
版式设计	冯 力	
责任校对	王巧艳	苏彰秦
责任印制	宋二顺	

目 录

前 言	(1)
第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政	(1)
第二节 行政法	(9)
第三节 行政法的渊源和分类	(17)
第四节 行政法律关系	(23)
第五节 行政法的产生与发展	(30)
第二章 行政法的基本原则	(39)
第一节 行政法基本原则概述	(39)
第二节 依法行政原则的内涵	(45)
第三节 依法行政的地位和作用	(58)
第三章 行政主体	(63)
第一节 行政主体概述	(63)
第二节 行政机关	(69)
第三节 被授权组织	(80)
第四章 行政相对人	(85)
第一节 行政相对人概述	(85)
第二节 行政相对人的范围	(94)

第五章 公务员	(100)
第一节 公务员的概念、范围和分类.....	(100)
第二节 行政职务关系.....	(102)
第三节 公务员职位分类.....	(106)
第四节 公务员管理的基本制度.....	(108)
第五节 公务员法.....	(116)
第六章 行政行为概述	(119)
第一节 行政行为概述.....	(119)
第二节 行政行为的分类.....	(122)
第三节 行政行为的内容.....	(128)
第四节 行政行为的效力.....	(131)
第七章 行政立法	(139)
第一节 我国行政立法制度概述.....	(139)
第二节 我国行政立法现状与展望.....	(144)
第八章 具体行政行为	(163)
第一节 行政许可.....	(163)
第二节 行政处罚.....	(170)
第三节 行政征收.....	(188)
第四节 行政强制.....	(193)
第五节 行政裁决.....	(201)
第六节 行政合同.....	(208)
第九章 行政复议	(217)
第一节 行政复议概述.....	(217)

目 录

第二节	行政复议范围和参加人·····	(224)
第三节	行政复议机关和管辖·····	(231)
第四节	行政复议程序·····	(235)
第十章	行政程序法 ·····	(242)
第一节	行政程序法基本原理·····	(242)
第二节	外国行政程序法的发展·····	(250)
第三节	中国行政程序法的发展·····	(256)
第十一章	行政法制监督 ·····	(266)
第一节	行政法制监督概述·····	(266)
第二节	国家机关的监督·····	(272)
第三节	非国家机关的监督·····	(279)
第四节	我国行政法制监督的主要问题及其 改革思路·····	(282)
第十二章	行政违法与行政责任 ·····	(286)
第一节	行政违法·····	(286)
第二节	行政不当·····	(294)
第三节	行政责任·····	(297)
第十三章	行政诉讼 ·····	(308)
第一节	行政诉讼概述·····	(308)
第二节	受案范围·····	(317)
第三节	行政诉讼程序·····	(321)
第四节	行政诉讼的判决与裁定·····	(347)

第十四章 行政赔偿·····	(355)
第一节 行政赔偿概述·····	(355)
第二节 行政赔偿的范围和方式·····	(357)
第三节 赔偿请求人与行政赔偿义务机关·····	(365)
第四节 行政赔偿程序·····	(370)
第五节 行政赔偿的方式和赔偿金计算标准·····	(377)
后 记·····	(381)

第一章 行政法概述

第一节 行政

一、行政的概念

“行政”一词是理解行政法的起点和核心概念。所谓行政法，就是关于行政的法。因此，要了解行政法，就必须明确“行政”一词的内涵与外延。

“行政”一词的基本含义是管理，在日常生活中经常使用，大部分机关、企事业单位及其他社会团体都设有行政科、行政室或行政处等。这个意义上的“行政”，是指一般社会团体、企事业单位乃至私人组织对其内部勤杂事务的组织和管理，通常称之为“私行政”。行政法意义上的行政则专指国家机构中的行政机关和得到法律、法规授权或由行政机关委托的组织和个人对公共事务的组织和管理活动，又称为“公共行政”。这种近代意义上的行政是资产阶级革命的产物，建立在分权理论基础之上。该理论把国家权力划分为立法、司法和行政三部分，分别由三个相互独立的国家机关——立法机关、司法机关和行政机关掌握，并且在三个机关之间建立一种互相平衡与互相制约的关系。三权分立制度的确立为行政法的建立和发展奠定了最根本的基础。社会主义制度建立后，在国家机构的组织上不实行三权分立原则，但国家权力仍有立法、行政和司法的职能分工，立法机关、行政机关和司法机关在组织上也是分离的。

对于特指公共行政的“行政”概念，学术界的观点甚多，尚

未形成共识。最具代表性的观点有下面几种：

第一，除外说。这种学说认为行政是指除立法活动、司法活动之外的一切国家活动。

第二，国家意志执行说。这种学说认为，任何政府体制都具有国家意志的表达功能和国家意志的执行功能这两种基本功能，而政治是国家意志的表达，如制定政策；行政则是国家意志的执行，如执行政策。

第三，国家目的实现说。这一学说是针对“除外说”的缺陷而从正面提出的定义，认为行政是为了达到某种公益目的而进行的具有连续性的具体活动，而立法是制定普遍性规则的活动，司法是适用法律解决争议的活动。

第四，国家事务管理说。这种学说认为，作为国家的一种职能，行政就是对国家事务的管理。

在我国，学术界对“行政”一词也有诸多不同的论述。学者们之所以对“行政”一词有诸多不同的理解和解释，这同他们本身的政治观点和政治主张，以及所处的时代和环境有着密切的关系。

应当承认，在近现代国家，行政同国家权力分立联系在一起，因而要从法学角度下定义很难，只宜于描述，不宜于命题界定。^①但由于行政是行政法的起点和核心概念，探索更加科学的行政定义是每位行政法学者义不容辞的责任。

在确定行政的内涵和外延的时候，应当注意以下问题：由于行政法上的行政是以近代意义上的宪法产生、民主的宪政制度建立为背景的公共行政，因此行政的含义应当能把行政主体的活动与立法机关和司法机关的活动区别开来。由于行政并非行政主体

① 参见〔日〕和田英夫著，倪建民等译：《现代行政法》，中国广播电视出版社1993年版，第26页。

的一切活动，因此，行政的含义应当能把行政主体的行政活动与其他活动区别开来。基于以上认识，我们认为可以给行政作如下定义：行政是指国家行政机关等行政主体，为了实现国家或社会公共利益，保护公民权利依法行使行政权，组织、管理国家与社会公共事务的活动。行政的这一含义，包括以下几层意思：（1）行政是组织、管理国家与社会公共事务的活动；（2）组织、管理的主体是行政主体。在我国，行政主体是国家行政机关和依照法定授权而取得行政权的组织；（3）行政主体依法行使行政权，这是行政有别于立法、司法活动最本质的因素；（4）行政的目的是实现国家和社会公共利益及保护公民权利。

二、行政法上行政的特征

行政法上所涉及的行政是国家与社会公共事务的组织、管理活动。行政法上行政的特征就是指行政自身内在质的规定性，也就是使行政与非行政相区别的要素，这种要素主要有以下方面：

第一，执行性。行政并不是国家的一切活动，也不是行政主体的一切活动，而是行政主体实施国家行政权的活动。这种活动从总体上说，是把国家立法机关依人民意志制定的法律、法规付诸实施，予以执行。我国宪法第85条和第105条规定，各级国家行政机关都是国家权力机关的执行机关，因而，其行政活动便是执行权力机关意志的活动。

第二，主动性。行政是管理国家与社会公共事务的活动，需要行政机关积极主动地制定政策，协调各种利益关系，维持正常的社会秩序。行政的主动性不仅表现为国家行政机关行使管理职权的主动精神，更重要的还表现为国家在立法中或通过授权的方式，赋予行政机关在一定范围内能够主动地行使职权，实现施政方针与计划的目标，这方面最典型的表现是行政的自由裁量权，即行政机关在法律规定的一定范围内可以自由裁量的权力。

第三，法律性。实行法治是宪政国家的基本标志。法治原则反映在行政领域，就要求行政主体必须依法行政。依法行政是现代行政法的基本原则和核心，它要求一切行政应当受法律约束，行政活动都应当遵循法律所规定的条件、程序、方式和形式等。

第四，强制性。行政是国家的活动，其实施以国家强制力为后盾。对于行政主体的行政活动，行政管理相对人有服从、接受和协助的义务。行政管理相对人若不依法履行义务，行政主体可以借助法律手段强制其执行和服从。尽管随着社会的发展和文明程度的提高，行政的强制性会逐渐减弱，但是，这种强制性却始终与行政相伴随，行政不能完全靠人们的自觉服从而实现。

第五，管理性与服务性

行政机关不仅对行政事项进行管理，同时还在为社会、为公民提供积极的服务。我们说“管理就是服务”，这句话恰好表达了现代行政活动的两重性。例如，工商机关是国家管理工商企业活动的机关，同时它又应当努力为符合开办条件的工商企业做好登记发照等工作。再如，婚姻登记机关是国家管理婚姻登记的职能部门，同时它又是为符合结婚条件的人发放结婚证书的服务机关。管理与服务是行政机关两个不可缺少的本职工作，具有广泛性。从事务方面来说，行政范围几乎无所不包，涉及到社会生活各个方面；从行政的客体来说，全体公民、社会团体及其他各种组织均是行政管理的客体，行政管理活动与每个人都发生关系。

三、行政的分类

行政的分类即按照一定的标准对行政主体的行政活动所作的分类，具有某一方面共同特性的行政活动即构成行政的一种类型。在我国的行政理论与实践，人们对行政主要有以下几种分类：

首先，根据行政业务的范围，可以将行政划分为人事行政、

公安行政、司法行政、民政行政、经济行政、科技行政、教育行政、军事行政、外事行政等等。由于社会事务纷繁复杂，内容繁多，而且随着社会的发展日趋复杂，虽然诸多行政管理有着共同点，但是就每一个领域而言，又有各自不同的特点和要求。因此，对行政的上述分类具有重要意义：第一，有利于根据不同专业领域的行政管理的特点，制定规范，有针对性地进行管理；第二，有利于建构行政法学分论体系，如民政行政法学、公安行政法学、工商行政法学、税务行政法学、教育行政法学等等就是以此为主要依据的。

其次，根据管理者与被管理者之间有无隶属关系，可以将行政划分为内部行政与外部行政。所谓内部行政是指行政机关对其内部事务进行组织、协调和监督的活动，例如行政机关对公务员的管理，行政机关对其内部机构的设立、调整、撤并等。行政机关为了能够履行法律赋予的对特定社会事务管理的职能，就必须对其自身加强组织管理，所以内部行政的健全，是实施外部行政的前提。所谓外部行政是指行政机关对社会公共事务的组织管理，如工商行政机关对工商企业的管理，教育行政管理部门对学校以及其他教育机构和教育事务的管理等。这种分类的意义在于：行政机关既是内部行政的实施者，也是外部行政的实施者。因此，对行政机关而言，就应当严格区分哪些是内部事务、哪些是外部事务，从而避免用内部行政管理的方法对外部事务进行管理，造成主体身份的交错。

四、行政权

（一）行政权与行政的关系

行政法不仅与行政有密切的联系，而且直接规定行政权的拥有和行使。不掌握行政，便不能掌握行政法；但不认识行政权，就无法认识行政。

所谓行政权，是指国家行政机关执行宪法、法律，实施行政管理活动的权力，是国家政权的重要组成部分。行政权的概念最早出现在洛克 1690 年所著的《政府论》一书中。洛克把国家权力分为立法权和执行权（行政权、司法权包含在执行权中）。后来，孟德斯鸠明确划分了独立于立法权和司法权的行政权。从此以后，行政权便成为国家行政机关法定权限的同义词。

行政权与行政有着密切的关系。作为国家管理活动的行政，是由国家行政机关依据宪法和法律的规定进行的，其核心是国家行政权的实施。这就清楚地表明了行政与行政权的关系：

其一，行政权是行政活动的基础和前提。如果没有行政权，就不可能对社会事务进行组织和管理，当然也就不可能通过宪法和法律将某一具体的行政权赋予给特定的行政机关；如果没有法律赋予某个机关或组织以行政管理权，那么这个机关或组织就没有资格从事对社会公共事务的组织和管理活动。

其二，行政是行政权的具体表现形式，或者说行政是行政权的实施过程。不通过具体的组织管理活动，行政权也就不可能体现出来，就会成为一个抽象的概念，没有任何实质意义。

行政权是行政法的核心内容，是行政法学理论的基点和中心范畴。从某种意义上说，行政法的核心任务就是研究国家如何通过合理的方式将行政权具体赋予和分解到特定的行政机关或组织，而获得行政管理权的国家行政机关或组织又应当如何正当地行使行政管理权，维护社会秩序，促进社会发展；另一方面，在行政权运作的过程中，如果引起争议，又应当通过哪些途径来解决这些争议，而如果行政权运作的结果导致被管理者合法权益遭受损害时，怎样对受害者进行实际的赔偿等，都是行政法的重要内容。

（二）行政权与立法权的关系

立法权是指国家制定、修改、废止法律的权力。资产阶级一

般实行三权分立原则，立法权由国会或议会行使。在我国，国家立法权由最高国家权力机关来行使。行政权与立法权的关系主要表现在：

1. 国家立法机关行使立法权制定法律，规定行政权的范围和行使方法。在国家的各种活动中，行政管理活动是大量的、经常的，为了保证行政机关能够有效地行使行政权，各国都通过立法活动，对行政权的范围和行使方面作了明确的界定。有的国家还专门制定了《行政程序法》，对行政机关的职权和如何行使职权作了具体明确的规定。

2. 立法机关可将某些方面的立法权授予行政机关。随着经济的发展与科学技术的进步，行政管理中产生很多复杂的、需要专门技术知识的领域，由于立法机关的人员不具备相应的知识，难以胜任涉及到复杂技术方面的立法，这样便产生委任立法或授权立法的做法。有的时候，立法机关也可以根据法律规定，在一定条件下授权行政机关在某一方面立法。当然，授权立法也是有条件的，除依照法律的规定进行授权外，还有些立法权是不能授予行政机关行使的，如涉及公民基本权利与自由的立法只能由立法机关行使。

（三）行政权与司法权的关系

司法权一般是指法院行使审判案件的职权，其职能是审理各种诉讼案件。有些国家的法院还处理一些非诉讼性的事务，如登记财产，公证结婚，检验遗嘱，处理死者遗产，颁发禁止令、执行令等。美国等国家的法院还拥有违宪审查权。

行政权不同于司法权。在国家权力结构中，行政权与司法权虽然同属于执行权，但两者有本质区别：行政权是管理权，而司法权是裁判权。行政权与司法权的关系表现在：

1. 司法权监督和制约行政权。行政权因具有强制他人服从的特性，因而容易产生权力的滥用。由于行政管理具有复杂性、