

# 行政法与行政诉讼

姜明安 著

中国卓越出版公司

# 行政法与行政诉讼

姜明安 著

责任编辑:王韬光

中国卓越出版公司出版

(北京市东直门外春秀路太平庄10号)

北京密云胶印厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

\*

850×1168毫米 32开本 印张:16.3 字数:408千

1990年6月第一版 1990年6月第一次印刷

印数:0001—10600

ISBN7—80071—263—X/D·30

定价:6.80元

## 作者简介

姜明安,北京大学法律学系讲师;现任北京大学法律学系行政法教研室副主任,中国行政法学会研究会干事兼副秘书长,中国行政立法研究组组员;著有《行政法学》、《行政法概论》、《苏维埃行政法总论》(译著),与人合著《行政法论》(任副主编)、《中国行政法学教学大纲》(国家教委委托编写,任主编)、《中国人事制度概要》、《资本主义国家公务员制度概要》、《苏联东欧国家人事制度概要》以及《行政法学》、《行政诉讼法学》(司法部法学教材编辑部委托编写)、《外国行政法教程》、《外国行政诉讼教程》等书;参加《国家公务员条例》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》等法律、法规初稿或试拟稿的草拟工作。

## 内 容 简 介

本书根据国家教委审定的《中国行政法学教学大纲》的内容和要求编写,较全面地介绍了我国行政实体法、行政程序法、行政诉讼法的基本知识;探讨了我国行政法的基本原理、原则、历史发展、调整对象、行政法对我国经济、政治、文化的作用;较系统地研究了行政主体、行政行为、行政立法、行政司法、行政责任、行政法制监督以及行政诉讼的理论和实践。该书初稿曾作为教学讲义在北京大学法律学系以及中国高级法官培训中心行政法班讲授。

## 序 言

1989年4月4日,七届全国人大二次会议正式通过了《中华人民共和国行政诉讼法》,并决定于1990年10月1日起正式实施。行政诉讼法的通过和实施,标志着我国社会主义民主、法制发展到了一个新的阶段——“民”可以告“官”,“官”的行为要接受司法审查,并通过司法途径向“民”承担法律责任。

行政法与行政诉讼是现代民主和法治的产物,是现代民主国家制约行政权力滥用和保障公民合法权益的重要的和必要的法律制度。但是,在我国,在一个曾有着两千多年封建专制传统影响的国度里,公民们对行政法与行政诉讼还相当陌生:不仅作为一般群众的公民有许多人对它不熟悉,就是担负着一定国家公职的公民也有的对它不了解,甚至对它持某种不欢迎态度或抵触情绪。因此,广泛宣传行政法,向社会普及行政法和行政诉讼的有关知识是当前摆在我们法学工作者面前的一项急迫的和艰巨的任务。

笔者前几年写过几本行政法(包括行政诉讼)方面的书。但是,由于当时许多行政法律、法规尚未制定出来,特别是行政诉讼法尚未颁布。因此,其中部分内容现在看来已经显得有些过时和陈旧了。在行政诉讼法已经制定和即将实施的今天,笔者有责任以新作去更新和发展自己旧作中的行政法理论、观点及其所依据的材料。

这部新作相对自己的旧作,有四点改进:其一,理论性有所加强,该书尽量运用马克思主义的法学理论,较系统地阐述了我国行政法及其制度的原理、原则,避免了过去某些著作单纯注释法律、法规的注释法学倾向;其二,实践性有所加强,该书尽量联系我国行政法制的实践,运用法学理论解决我国行政立法、行政执法、行

政司法、行政法制监督、行政责任(包括行政侵权赔偿责任)、行政诉讼中的各种实际法律问题,避免脱离实际的空泛说教;其三,“法味”较浓,该书以对行政法和行政法律关系的研究、探讨和解决实际行政法律问题作为其宗旨,论述紧紧围绕着法律问题展开,尽量避免过去某些行政法著作脱离行政法和行政法律关系而以大量篇幅去探讨作为行政学研究对象的行政管理问题的偏向;其四,适用性较广,该书不仅适用于高等学校法律院系的师生,而且也适用于人民法院的法官、律师事务所的律师和公安、税务、工商、物价、海关、商检、卫生、城建、土地、环境管理等执法部门的执法人员以及行政监察、审计等法制监督部门的法制监督人员。对于想学习行政法与行政诉讼知识的一般读者,本书也具有可读性。

该书的出版正值行政诉讼法正式实施之际,但愿此书能对“民告官”诉讼中的原告们、被告们、法官们和律师们特别有所帮助。

本书尽管付出了笔者很多劳动,但不妥和错误之处仍在所难免。倘承读者不吝教正,当不胜感激。

姜明安

1990年元旦于北大

# 目 录

<b>第一章</b>	<b>绪论</b>	
第一节	行政法学的研究对象	(1)
第二节	行政法学的体系	(9)
第三节	行政法学的研究方法	(15)
第四节	行政法学的目的	(18)
<b>第二章</b>	<b>行政法的基本概念与调整对象</b>	(23)
第一节	行政法的基本概念	(23)
第二节	行政法律关系	(44)
第三节	行政法的体系	(54)
第四节	行政法与其他相邻法律部门的联系 和区别	(60)
<b>第三章</b>	<b>行政法的基本原则与行政法的作用</b>	(70)
第一节	行政法的基本原则	(70)
第二节	行政法的作用	(87)
<b>第四章</b>	<b>行政法的历史发展</b>	(98)
第一节	古代中国行政法	(98)
第二节	现代西方国家的行政法	(101)
第三节	苏联东欧国家行政法的产生和发展	(107)
第四节	我国社会主义行政法的产生和发展	(110)
<b>第五章</b>	<b>行政法律关系主体</b>	(141)
第一节	行政机关	(142)
第二节	国家公务员	(157)

第三节	被授权人和被委托人·····	(169)
第四节	其他行政法律关系主体·····	(179)
第六章	行政立法·····	(188)
第一节	行政立法概述·····	(188)
第二节	行政立法的体制·····	(199)
第三节	行政立法的原则和程序·····	(209)
第四节	行政立法的效力·····	(217)
第五节	行政立法技术·····	(227)
第七章	行政行为·····	(236)
第一节	行政行为概述·····	(236)
第二节	行政行为的形式与内容·····	(246)
第三节	行政强制执行·····	(258)
第四节	行政处罚·····	(265)
第五节	行政程序·····	(272)
第八章	行政司法·····	(282)
第一节	行政司法概述·····	(282)
第二节	行政行为司法化·····	(295)
第三节	行政机关裁决行政争议的制度·····	(300)
第四节	行政机关裁决民事争议的制度·····	(307)
第五节	专门行政裁判制度·····	(314)
第九章	行政责任·····	(321)
第一节	行政责任概述·····	(321)
第二节	行政侵权责任·····	(329)
第三节	行政赔偿·····	(337)
第四节	行政补偿·····	(355)
第十章	行政法制监督·····	(366)
第一节	行政法制监督概述·····	(366)
第二节	国家权力机关的监督·····	(376)



第三节	司法机关的监督.....	(381)
第四节	专门行政监督机关的监督.....	(385)
第五节	人民群众的监督.....	(391)
第十一章	行政诉讼.....	(401)
第一节	行政诉讼概述.....	(401)
第二节	行政诉讼法律关系.....	(413)
第三节	行政诉讼的基本原则.....	(428)
第四节	行政诉讼的范围和管辖.....	(439)
第五节	行政诉讼的程序.....	(451)
附录一	中华人民共和国宪法.....	(471)
附录二	中华人民共和国行政诉讼法.....	(500)

# 第一章 绪 论

## 第一节 行政法学的研究对象

行政法学是研究行政法、行政法律制度、行政法律关系、行政法律意识的法律学科。

行政法学是一门科学。它研究行政法的原理、原则；研究行政法制度的内容、形式；研究行政法律关系的发生、变更、消灭；研究行政法律意识的形成、发展、完善；研究国家行政法治的理论和实践，而不是仅仅向人们介绍具体的行政法律、法规，向人们解释具体的法律条文或法律术语。

行政法学是一门法律科学。它不同于行政学，行政学是一门管理科学，它研究行政管理的理论、行政管理的方法以及提高行政管理效率的途径。行政法学则是围绕着“法”进行研究的，它着重探讨个人、组织、国家行政机关之间的权利义务关系，探讨在一个国家实现法治和完善法治的途径。

行政法学的具体研究对象主要包括下述范围：

### 一、行政法文献

研究行政法学，首先必须研究行政法文献，大量地、认真地、耐心地阅读、考查、探讨古今中外卷帙浩繁，且往往是枯燥、呆板、索然寡味的，但却是行政法学生、学者不得不阅读、考查、探讨的行政法文献。

行政法文献主要包括三类：

### (一)行政法律、法规、规章

研究行政法学必须研究行政法律、法规、规章，这是不言而喻的。研究中国行政法必须研究中国的行政法律、法规、规章，研究外国行政法必须研究外国行政法律、法规、规章。行政法律、法规、规章通常由政府公报公布，一定时间后汇编成卷。行政法汇编有两种形式：按时间顺序的汇编；按法律规范内容的汇编。有的国家没有专门的行政法律、法规、规章汇编，研究其行政法则应通过查阅该国统一的法律汇编或定期出版的政府公报，考查其中的行政法律、法规、规章及其行政法律规范。

我国登载行政法律、法规、规章的政府文件主要是《中华人民共和国国务院公报》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》则只登行政法律。重要的行政法律、法规、规章通常同时在报刊上登载。在我国，行政法律、法规、规章既有综合性的按时间顺序编排的汇编，也有专门性的按法律规范内容编排的汇编，各部委及各省、自治区、直辖市大多也有本部门、本地区的规章汇编。

### (二)行政判例

行政判例在行政法中有着重要的地位。行政法不同于刑、民法，刑、民法除了英美等普通法国家外，都实行成文法，或者主要实行成文法，而仅以判例作为补充。就是英美等国，刑、民法中也逐渐大量采用成文法。而行政法却无论是英美普通法系，还是以法国为代表的大陆法系，都大量地采用判例。许多重要的行政法原则、行政法制度都是通过判例确立的。因此，不了解判例，就不可能了解行政法；不研究判例，就谈不上研究行政法。行政判例通常都由法院公报及时公布，一定时间后汇编成卷。凡建立了行政法院的国家，都有专门的行政判例汇编。由普通法院审理行政案件的国家，其行政判例则与刑、民事判例汇编在一起。但从事行政法研究的学者通常将行政判例单独汇编成册，以为行政法学教学、科研之用。

我国行政诉讼制度刚建立不久,尚无正式的行政判例集出版。但《中华人民共和国最高人民法院公报》每期都登载重要判例,其中也包括某些行政判例。一些高等学校和研究机构目前正在着手整理和编辑供教学研究用的行政判例汇编,预计年内将有出版。

### (三)行政法教科书

中外行政法教科书也应认为是行政法文献的组成部分。教科书相对于法律文件和判例,当然是第二手材料,是经过加工的东西。但好的行政法教科书能对该国法律和法律制度作抽象性的概括和系统性的说明。结合阅读教科书研究法律文件和判例,有助于人们系统地从整体上了解一个国家的法制。如果完全盲目地阅读一大堆一大堆的法律文件和判例,可能因法律文件、判例过多、过散,难于抓住要领和把握全貌。当然,研究者在阅读教科书时,要防止被教科书牵着鼻子走。对教科书中所作的价值判断和结论,一定要在自己研究了第一手材料后才能决定是否接受和认同,对教科书中引用的材料,自己使用时也应加以重新考证。

## 二、行政法律制度

研究行政法学必须研究行政法文献,但不能停留在研究文献上,还应进一步研究实际的行政法律制度。法律制度虽然是由法律确立的,但法律制度已将法律运用于实际的社会关系的调整,通过相应的机构、设施、程序规则形成一个运行机制,成为了影响社会、制约社会,同时又为社会所影响、制约的社会大系统中的子系统。所以,法学研究者要了解一国的法制及其功能、作用,就不仅要研究书面的法律条文,还要研究运行中的法律制度。

行政法主要有下述制度:

### (一)行政组织制度

行政法的贯彻实施,行政法治的实现,是同行政组织制度密切相联系的。行政组织制度的型式对于保障民主和公正也具有重要

意义。

行政组织制度的内容主要包括：

- 1、机构设置；
- 2、职权划分；
- 3、责任制(首长制或委员会制)；
- 4、会议制度与决策程序；
- 5、行政机关与权力机关的关系；
- 6、中央政府与部、委、独立机构(许多西方国家在中央政府部、委之外设置独立管理机构,管理特定事务,其享有执法权和准立法权、准司法权,以及享有对于中央政府的较大的独立性)的关系；
- 7、中央政府和地方政府的关系；
- 8、上下级行政机关的关系。

## (二)公务员制度

行政机关是由公务员组织的,行政管理的优劣和行政法实施的好坏均在很大程度上取决于公务员的素质,而公务员的素质又在更大程度上取决于国家建立和实行什么样的公务员制度。

公务员制度的内容主要包括：

- 1、人事管理体制；
- 2、考试录用制度<sup>①</sup>；
- 3、职位分类制度；
- 4、考核制度；
- 5、培训制度；
- 6、奖惩制度；
- 7、晋升制度；
- 8、转任与回避制度；

---

<sup>①</sup> 公务员制度是行政法中第一层次的制度,考试录用、职位分类等制度为行政法中第二层次的制度。第一层次的制度由若干第二层次的制度组成。

9、工资福利制度；

10、退休制度。

### (三)行政立法制度

行政立法制度又称“委任立法制度”或“授权立法制度”。行政立法指行政机关根据法律或议会的授权，制定规范性文件的活动。行政立法制度是现代行政法的重要制度。没有行政立法，现代行政即不能正常运转，整个社会即会失控。因此，行政立法制度是行政法学研究的重要课题之一。

行政立法制度主要包括下述内容：

1、行政立法的体制(行政立法的机构及其相互关系和权限划分等)；

2、行政立法的原则；

3、行政立法的程序；

4、行政法规制定制度；

5、部门规章制定制度；

6、地方政府规章制定制度；

7、行政立法的监督机制。

### (四)行政执法制度

行政执法制度指行政机关执行法律、法规，实施具体行政行为的制度。行政执法是行政机关运用法律、法规，直接调节社会，对管理对象直接实施管理，以实现行政法规定的目标的活动。

行政执法制度主要包括下述内容：

1、行政执法体制；

2、行政执法的权限与手段；

3、行政程序；

4、行政行为的生效制度；

5、行政行为的变更、撤销制度；

6、行政强制执行制度；

## 7、行政处罚制度。

### (五)行政司法制度

行政司法制度指国家行政机关按照准司法程序受理和裁决特定争议案件的制度。行政司法和行政立法一样,也是现代行政法的重要制度,它对于公正、准确和及时处理各种行政争议和特定民事争议有着重要的意义。

行政司法制度主要包括下述内容:

- 1、行政司法体制;
- 2、行政司法程序;
- 3、行政调解制度;
- 4、行政复议制度;
- 5、行政仲裁制度;
- 6、行政裁判制度;
- 7、行政司法与行政诉讼的关系。

### (六)行政责任制度

行政责任制度指行政法律关系主体违反行政法律规范,损害行政法保护的个人、组织的合法权益或国家、社会公益,依法向国家或向权益被侵害人承担法律责任的制度。行政责任制度是行政法治的体现和要求,它对于保障行政法律规范的实现,保护国家、社会公益和保护个人、组织的合法权益均有重要的意义。

行政责任制度主要包括下述内容:

- 1、行政违法责任制度;
- 2、行政违纪责任制度;
- 3、行政合同违约责任制度;
- 4、行政侵权责任制度;
- 5、行政赔偿制度(指行政机关因违法行为造成对相对人的损害而赔偿相对人的损失);
- 6、行政补偿制度(指行政机关因合法行为造成对相对人的损

害而对其损失予以补偿)；

7、行政追偿制度(指行政赔偿费用由各级财政支付后国家向有过错的行政机关追偿,行政机关向有过错的公务员追偿部分或全部赔偿费用)。

### (七)行政诉讼制度

行政诉讼制度是指人民法院依法审理行政争议案件,确定行政机关具体行政行为的合法性,维持合法的行政行为,撤销违法的行政行为的制度。行政诉讼制度是人民法院对行政机关及其公务员的行为实施司法监督的行政法律制度,这一制度对于保障宪法和行政法的实施,保护公民个人和组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行使行政职权均具有重要意义。

行政诉讼制度主要包括下述内容:

- 1、行政诉讼主管机构;
- 2、行政诉讼基本原则;
- 3、行政诉讼的范围;
- 4、管辖制度;
- 5、当事人和其他诉讼参加人制度;
- 6、行政诉讼中的证据规则;
- 7、审理和判决制度;
- 8、执行制度;
- 9、涉外行政诉讼制度。

### 三、行政法律关系

行政法的调整对象是行政关系,行政关系被行政法调整时即为行政法律关系。行政法、行政法制度和行政法律关系是紧密相联系的。行政法、行政法制度即在于确立和维护一定的行政法律关系。离开了行政法律关系,行政法和行政法制度就失去了存在的基础和意义。因此,行政法学研究行政法,必须同时研究行政法律关



系。

行政法学研究行政法律关系,主要研究下述内容:

(一)行政法律关系主体:行政法律关系主体的条件、行政法律关系主体的法律地位、行政法律关系主体的范围。

(二)行政法律关系客体:行政法律关系客体的种类、行政法律关系客体的形式、行政法律关系客体的范围。

(三)行政法律关系的内容:行政机关在行政法律关系中的权利义务、行政机关对方当事人在行政法律关系中的权利义务。

(四)行政法律关系的发生、变更和消灭:行政法律关系发生的前提、导因和条件,行政法律关系变更、消灭的原因、条件和法律结果。

#### 四、行政法律意识

行政法律意识也是行政法学的研究对象。

行政法律意识是人们关于行政法和行政法治的思想、观点、理论、知识和心理的总称。它包括人们对于各种行政法律、法规、行政法制度的价值判断、评价,人们要求制定、修改、废除一定行政法律、法规,建立、变更、废除一定行政法制度的愿望、情绪等。

行政法学研究行政法律意识,主要研究下述内容:

(一)行政法学理论:中外各种行政法学派、学者关于行政法的各种学说、观点和主张。

(二)行政法知识:中外各种行政法辞典、各种有关行政法及行政法制度的知识介绍、各国行政法律文件和判例的内容、形式、风格等。

(三)行政法观念:各国国民对于行政法的态度、国民运用行政法保护自己权益的情况、国民遵守行政法和履行行政法义务的情况、国民在实际生活中形成的有关传统、惯例等。

(四)行政法制宣传:各国行政法制宣传的工具、手段,宣传的