

高等教育自学考试
公共课辅导丛书

行政法学导论

赵炳寿 主编
周伟 左卫民

成都科技大学出版社

高等教育自学考试公共课辅导丛书

行政法学导论

赵炳寿 主编

成都科技大学出版社出版发行

四川省双流县印刷三厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：7

1990年6月第1版 1990年6月第1次印刷

字数：152千字 印数：1—10000

ISBN 7—5616—0623—0/D·35

定价：2.25元

前 言

按照“行政管理”专业（专科段）自学考试计划的要求，根据四川省高等教育自学考试委员会一九九〇年三月十一日公布施行的《行政法学自学考试大纲》的内容，我们紧扣《大纲》规定的必读教材——《行政法学》，编写了这本《自学指导》参考书。本书对教材的各个章节，自学的目的和要求、学习重点和难点，系统地进行了提示、解释和说明；对教材中的主要问题，作了简明扼要的归纳和补充。本书力求帮助读者准确地理解、掌握和学好必读教材的基本理论、基本概念和基本知识，并能按照自学考试的要求，适应规范化自学考试特点，达到应有的合格水平。

本书还对行政法学的有关名词概念、专门术语，进行了较详细的解释和说明；另外，为了便于大学学习，将该大纲规定的必读书目——《中华人民共和国行政诉讼法》和《中华人民共和国治安管理处罚条例》一并编入本指导书。

由于行政法学是我国一门新兴的部门法学，本课的自学考试在我省和我国才刚刚开始，无论从教学辅导或自学应考方面，以及主考院校、主考教师方面，都缺乏经验，因此敬请自考委员会领导、有关专家、学者和广大读者对本书，提出宝贵的意见或批评指正。

作 者

一九九〇年三月

于四川大学法律系

目 录

第一章	绪论	(1)
第二章	行政法的历史发展	(9)
第三章	行政法律关系	(17)
第四章	行政法的基本原则	(25)
第五章	行政机关	(32)
第六章	公务员	(43)
第七章	行政行为	(59)
第八章	行政立法	(70)
第九章	行政程序	(85)
第十章	行政合同	(92)
第十一章	行政执行	(100)
第十二章	行政处罚	(108)
第十三章	行政监督	(115)
第十四章	行政司法	(128)
第十五章	行政诉讼	(133)
第十六章	行政侵权赔偿责任	(150)
附:	名词概念解释	(157)
	中华人民共和国行政诉讼法	(189)
	中华人民共和国治安管理处罚条例	(204)

第一章 绪 论

〔学习目的和要求〕

学习本章，是为了使读者从总体上了解行政法和行政法学的概念，研究对象以及它们的分类和特点等问题。明确行政法是仅次于宪法的基本法律，在国家法律体系中占着重要的地位，行政法制建设是整个国家法制建设的重要组成部分，它直接关系到国家的治理，保持国家长期稳定的重要制度。因此，通过学习，要使大家懂得加强行政立法、执法、守法，实行广泛的行政监督的重要意义。

〔学习重点提要〕

本章应重点掌握以下问题：

什么是行政？什么是行政法和行政法学？行政法学的研究对象是什么？行政法学的体系应当包括哪些内容？行政法调整的对象是什么？其法律渊源包括哪些表现形式？行政法具有哪些特点？研究行政法有什么重要理论意义和现实意义？行政法与宪法的关系怎样？行政法与民法有什么共同之处和明显的区别？行政法与刑法的关系如何？行政法与经济法有什么区别。我国行政法的作用有哪些方面？

关于什么是行政、行政法和行政法学等问题，主要要求掌握它们的概念，即应当明确：

行政，就是指国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使执行、指挥、组织、监督等国家职能的活动。因而马克

思将其概括为：“行政是国家的组织活动”。即政府依法管理国家的活动。

行政法，就是有关国家行政机关进行行政管理活动的各种法律规范的总称，或者是规定国家行政管理活动的法律规范的总称，是国家行政机关工作的法律依据。表现形式可分为：法律、法令、决议、命令和其他各种规范性文件。内容包括：国家行政管理体制，国家行政管理活动的基本原则，国家在各行政管理方面的权限和活动方式，国家行政机关工作人员的选拔和使用等国家行政机关活动的一切方面。

行政法学，是指以研究行政法律规范所规定的行政法律现象——行政组织以及管理活动为对象的理论科学。行政法学是一门独立的，专门的法学分支学科。本学科既属于理论法学的范畴，也包括有应用法学的性质，特别是分则部分，其内容往往直接涉及具体的行政业务部门及其实际的业务管理活动。诸如：外事行政管理、国防行政管理、司法行政管理、公安行政管理、贸易、财政、工业、农业、交通、运输等行政业务部门，可称为部门行政法学，或称为不同门类的行政法学。

行政法学的研究对象，与行政学研究的对象的比较。两者研究对象基本相同，但后者又比前者内容要广泛得多，而且深度和侧重点又各有不同。行政学是研究行政组织及其管理的学问，属于政治学的范畴，它着重研究行政现象与事实，并把具体的行政组织、管理活动的制度、原则、方式、方法、工作程序等技术性问题，当作研究的重点，其目的在于研究如何改进行政管理的技能，提高行政管理的效率。行政法学，虽然也要研究行政组织和行政管理活动的问题，但它

着重从法律特点、法律关系、法律规定的程序等方面，并将行政法规规定的内容，当作研究的重点。

行政法学的体系问题，现在国际、国内的学者见解不一致。但多数学者主张分为总论（总则）和分论（分则），两大部份。总论主要研究、阐明国家在组织各种行政管理工作中最基本的法律原则和制度，诸如国家行政管理的基本任务和内容，国家行政机关设置的原则和制度，国家公务员的任免、考核、奖惩等制度，国家机关及其工作人员在执行宪法、法律的过程中所能采取的行政措施，监督行政公务人员，纠正不当的行政处分和违法行政行为等问题。行政法学的分论，通常是按照国家行政管理业务的类别来确立其体系，可按不同的行政业务部门，通过对其职权范围、工作制度、活动原则、工作方式方法等问题，分别进行研究。

行政法调整的对象是什么？是国家行政机关在实现国家行政管理活动中所发生的社会关系，即行政关系。行政关系经行政法确认或规定，就成为行政法律关系。因此，我们可以将行政法调整的对象，简要地概括为行政法律关系。这种关系通常发生在：（1）两个或两个以上国家行政机关之间；（2）国家行政机关与企业事业单位、社会团体之间；（3）国家行政机关和个别公民之间。

我国行政法调整哪些行政关系？包括以下七个方面：

- （1）国家行政机关和国家权力机关的关系；
- （2）国家行政机关和审判机关、检察机关的关系；
- （3）国家行政机关与企业事业单位的关系；
- （4）国家行政机关和社会团体的关系；
- （5）国家行政机关相互间的关系；

(6) 国家行政机关与其工作人员之间的关系；

(7) 国家行政机关与个别公民之间的关系等等。

关于行政法的法律渊源包括哪些表现形式问题，我们可以简要地括概为：

(1) 宪法。宪法是一切法律的立法渊源，也是行政立法的根本依据。

(2) 法律。即由国家权力机关根据宪法制定的国家行政管理活动方面的单行法和各种行政法规、条例，这是行政法的重要渊源。

(3) 行政法规。即由国家最高行政机关——国务院根据宪法和法律制定的行政管理法规，这是行政法的主要渊源。

(4) 中央行政规章。即由国务院所属的各部、委，根据宪法、法律或国务院制定的行政法规，而发布的规章和规范性文件，这是行政法规中数量最多的表现形式；

(5) 地方性法规。这是指省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，在遵循宪法、法律、行政法规的前提下，制定的地方性行政管理法规。

(6) 自治条例或自治单行规章。即凡是在民族区域自治地方制定的行政管理规范性文件，均属行政法规的渊源。

(7) 地方性行政规章。即由地方各级行政管理机关——地方政府及其所属行政管理部门，根据法律、行政法规、中央行政规章而制定的本地方行政管理规范性文件，均属行政法的渊源，它是数量最多、内容最为广泛的行政法表现形式之一。

(8) 法律解释。这是指国家立法机关、最高司法机关、

最高行政管理机关和地方有权解释的机关，对有关行政管理的法规，进行的立法解释、司法解释、行政解释，或正式解释，即有法律效力的解释，除司法解释外，也具有行政法律渊源的性质。

（9）国际条约和协定。是指经我国批准的国际条约和协定，其中涉及我国行政管理方面内容的，对我国政府和公民有约束力的条款，也是我国行政法的渊源之一。

行政法具有哪些特点？

主要表现在两个方面：一是没有统一的法典，而是由成百上千的单个行政管理法规组成。二是具有相对的灵活性或短期性，经常出现修改、废除或重订的问题，所以与其他法律相比其稳定性相对较差，时效相对较短。

行政法为什么会有上述特点呢？其原因归纳起来，主要有三方面：

第一、范围广泛。即国家行政管理活动的内容、范围非常广泛，无法制定一部庞大的、包罗一切行政管理的行政法典。

第二、性质复杂。即国家行政管理活动，涉及国家、社会、人们生产生活的各个方面，社会关系的性质是不同的，因此，调整这些社会关系的行政法规范性质也非常复杂，不同的行政法规范规定不同性质的任务、原则、目的、活动方式和程序。所以，很难归纳各种不同的行政管理法规的共同点来制定出统一的行政法典。

第三，经常变更。因为国家行政管理活动必须随时适应客观情势发展的需要，必须因时、因事、因地、因条件而制宜，所以就必然会经常发生变更的问题，即发生修改、废

除、重订的现象。

我国行政法是社会主义性质的行政法，是以工人阶级为领导，以工农联盟为基础，代表广大人民利益的国家意志在行政管理方面的体现，是我国几十年来国家行政管理经验的总结和制度化、法律化的集中表现；我们的国家，幅员辽阔，民族众多，行政区别复杂多样，行政管理事务繁杂多变，行政法律规范的层次和效力各不相同，更难制定一部统一的行政法典。

行政法与宪法的关系，可以归纳为主从关系；“母法与子法”的关系；互相渗透或补充的关系。（其内容详见《行政法学》教材第14页）。

行政法与民法的关系，可以作这样的表述，两者既有相同之处，也有显著的区别。

两者的相同处，表现在：（1）都是国家的基本法律；（2）两者所调整的法律关系的主体是相同的，即都包括了国家机关、企业事业单位、社会团体和公民个人；（3）两者调整的法律关系中，都涉及了财产关系的权利与义务内容。（详见《行政法学》教材，第15页。）

两者的显著区别，表现在：（1）调整的对象不尽相同；（2）主体之间所发生的法律关系不一样；（3）主体的法律地位不同；（4）争讼的程序和制裁的机关及其手段不同。（详见《行政法学》教材，第15页。）

行政法与刑法的关系，两者是平行关系；互为补充、相互渗透和密切配合的关系。两者有相同之处，也有显著的区别。

两者相同之处，表现在：（1）都是法律体系中的重要

部门法，都属于国家的基本法律；（2）都起着维护国家统治秩序的作用，对违法者都要追究法律责任，受到相应的法律制裁。

两者的主要区别是：（1）性质不同，刑法是规定什么是犯罪和对犯罪者适用何种刑罚的法律，主要是实现国家专政职能，是与各种犯罪作斗争的工具，行政法则是规定国家行政管理活动的法律，主要是实现国家行政管理活动的手段；（2）制裁方法不同；（3）争讼案件审理的程序不同。

行政法与经济法的关系，两者的关系极为密切，其内容相互渗透，甚至有交叉，特别是行政法与部门经济法之间，很难分清它们的界限，故有人把部门经济法视为“经济行政法”或行政法中的一个分支。其实两者仍然有很大的差别。表现在：（1）性质不同，（2）调整对象不同，（3）法律关系的内容不同，（4）审理的程序也有区别。

我国行政法的作用有哪些方面呢？

总的来说，我国行政法具有积极作用和监督（消极）作用两大方面。

所谓积极作用，就是积极地发挥行政法律规范在调整行政法律关系方面的有效作用。表现在：

第一、提高行政机关的行政效率，加强行政机关及其工作人员依法办事的责任心，促进他们能正确、有效、及时开展各项行政管理工作。

第二、保障、促进经济文化建设，使政府的经济、文化活动均做到有法可依，有章可循，一切行政管理均纳入法制轨道，既要搞活社会主义商品经济，使社会主义文化百花齐放，又要在宏观上控制和管理好经济、文化建设，促进新的

商品经济秩序的确立和巩固，保证社会主义文化建设的顺利开展。

第三、维护社会秩序和社会安全，这是行政法的重要作用。

关于监督（消极）作用，就是行政法具有防止、纠正行政机关及其工作人员违法、失职、越权和滥用权力，侵害公民的合法权益的功能，从而保障和维护社会团体、法人和公民合法权益免受非法侵害的重要作用。如果出现上述侵害，受害人则有权要求制止或纠正这种侵害，有权请求行政复议或提起行政诉讼。

第二章 行政法的历史发展

〔学习目的和要求〕

学习本章的目的，是初步了解行政法在各国的发展状况及其行政法发展的共同规律，比较研究不同国家行政法的共性和特性，着重了解近现代中国行政法的历史发展，特别是新中国成立以来行政法发展的过程，从而认识到加强行政法制的重要意义。

第一节 西方各国行政法的历史发展

行政法产生的思想基础是资产阶级的法治学说；经济基础是近代资本主义经济发展在法律上层建筑领域中的反映。

一、法国行政法的历史发展

法国行政法产生于十八世纪下半叶，到十九世纪末最终形成。本世纪以来法国行政法的发展。

法国行政法的产生与行政法院的发展存在着十分密切的联系。其主要特点表现为：

第一，行政诉讼由与普通法院分离并具有独立体系的行政法院审判。法国除行政法院之外还设立了专门的行政法院负责审理某些特殊的事项。

第二，行政法是独立的法律体系。在法国，调整行政机关与公民之间关系的法律与调整公民相互之间关系的法律是

不同的。除法律的特别规定，行政机关和公民之间的关系适用行政法。

第三，行政法是判例法，是行政法院从其判例中总结出的原理和原则。

二、德国行政法的发展

德国行政法发展的历史过程。

德国行政法的基本特点是：

第一，实行二元化的行政裁判制度。德国与法国一样存在着与普遍法院相分离的行政法院体系，但也存在一些专门法院。德国行政法院与法国行政法院的结构不同。德国法院审判行政案件实行三级三审制，法国是二级二审制。

第二，德国行政法救济公民权利的方式不同于法国。德国行政法院不受理国家或其他公共团体承担的赔偿责任。因违法行为造成公民的损害，请求撤销该行为向行政法院起诉，请求赔偿损害则向普通法院起诉。而法国行政法院的权限比德国广泛，可以受理损害赔偿的案件。

三、英国行政法的历史发展

英国行政法的历史发展。

二十世纪英国行政法的发展。行政裁判所。《王权诉讼法》。行政监察专员。

英国行政法的基本特点是：

第一，行政诉讼由普通法院审理，不存在独立的行政法院体系。

第二，普通法院受理行政诉讼时适用一般的法律规则。如法律另有规定才实行特殊的法律。

第三，英国行政法的重点是关于有关行政诉讼方面的问题

题，侧重于行政程序及其法律救济。

四、美国行政法的历史发展

美国行政法深受英国行政法的影响。行政法的发展与美国行政体制的发展并行。

美国行政法的基本特点是：

第一，行政法的范围不同于大陆国家的行政法。美国行政法仅包括有关行政权力、行政程序和行政司法等程序问题。不包括行政机关制定的大量实体法。

第二，行政司法体系完备。美国行政司法的最新发展表现为（1）出席听审会的权利扩大；（2）形成了独立的行政审查官体系。

第三，广泛使用司法审查。

第二节 中国行政法的历史发展

一、中国古代行政法的历史沿革

中国古代行政法有着悠久的历史。其起源可以追溯到商周时期。

《周礼》、《秦律》、《唐六典》是我国古代现存最早的行政法典。

中国古代行政法的基本特点表现为：

第一，纳礼入法，以礼为制。

第二，行政组织法规丰富。

第三，官吏制度完备。

第四，监督制度健全。

二、近代中国行政法的产生

《平政院编制令》是现代中国行政诉讼制度产生的雏形。

北洋政府时期行政法状况。

中华民国时期行政法状况。

三、新民主主义时期的行政法

从一九二八——一九四九年，在中国共产党领导下，革命政权组织颁布了大量的行政法规。这时期行政法在当代中国行政法发展史上具有十分重要的意义。其发展过程可以分为三个阶段。

工农民主政权时期的行政法。

抗日民主政权时期的行政法在法律形式和立法内容上都日臻完善，表现为：第一，制定和颁布了大量的行政管理法规。第二，行政组织立法逐步充实和加强。第三，健全干部管理法规。

解放区人民政权的行政法。

解放区人民政权行政法对行政机关行使权力的程序、方式、制度以及干部的任免、考核及行政监察制度都获得进一步发展。表现在三个方面：

第一，重视行政机关的建设和提高行政的效率。

第二，加强行政法制监督体系。

第三，重视对行政人员的制度化管理。

四、中华人民共和国成立之后行政法的发展

从一九四九年到一九五六年，我国实现了从新民主主义到社会主义革命的转变。行政法如同其它领域一样，也获得了发展。这主要表现为：

第一，制定了一系列行政法规和规范性文件，加强国家

的行政管理工作。

第二，加强对行政的多元化监督，保护公民和组织的合法权益。

第三，尝试建立行政案件的裁判机构和行政审判机构。

第四，建立专门的行政监督机关加强监督政府的行政行为，处理个人与政府之间的行政争议。

从一九五七年到一九七六年，行政法的发展被削弱。十年动乱期间，国家处于无政府状态，行政法如同宪法和其他法律一样被践踏。

中国共产党十一届三中全会以后，确立了国家管理中“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的社会主义法制的基本方针。此后行政法获得巨大的发展。

一九八二年，我国开始建立行政诉讼制度。《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第三条第二款规定：“法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法”。此后各级人民法院开始受理各种类型的行政案件。

一九八六年九月公布《中华人民共和国治安管理处罚条例》，规定了公民对公安机关及其工作人员的行政行为造成的侵害可以向人民法院起诉，标志着行政诉讼制度的进一步规范。

一九八七年我国行政法进入新的发展阶段。其标志为各级人民法院开始建立行政审判庭。并受理5240件案件，其中受理二审行政案1007件，治安行政案2225件。一九八九年四月四日，七届全国人大二次会议通过《中华人民共和国行政诉讼法》共十一章七十五条。这标志着我国行政法向法律化和制度化方面发展。