

高等教育自学考试法律专业行政管理专业指导书

行政法学

主 编 牟信勇

2.101

高等教育自学考试法律专业
行政管理专业指导书

行 政 法 学

主 编 牟信勇

撰稿人 牟信勇 张树义 杨荣珍

陈志伟 潘江明

中国人民大学出版社

高等教育自学考试法律专业行政管理专业指导书

行 政 法 学

主编 牟信勇

*

中国人民大学出版社出版发行

(北京西郊海淀路39号)

北京市丰台区丰华印刷厂印刷

新华书店经销

*

开本: 850×1168 毫米 32 开 印张: 7.375
1991年2月第1版 1991年2月第1次印刷
字数: 180 000 册数: 1—21000

*

ISBN 7-300-01106-3

D·162 定价: 3.20元

出版前言

近年来,我国的高等教育,特别是法律专业自学考试制度有了很大的发展。各种办学形式,除去全日制的高等学校外,包括函授大学、广播电视大学、业余大学、职工大学等遍及各省、直辖市、自治区,为完善我国以个人自学、社会助学和国家考试相结合的教育形式提供了条件与可能,它已成为我国高等教育事业的重要组成部分。为了适应高等教育法律专业自学考试的要求,中国人民大学出版社计划出版高等教育自学考试法律专业指导书。近期出版的有:《高等教育自学考试法律专业指导书·民法学》、《高等教育自学考试法律专业指导书·刑法学》、《高等教育自学考试法律专业行政管理专业指导书·行政法学》。今后将陆续出版高等教育自学考试法律专业指导书:法学基础理论、宪法、中国法制史、刑事诉讼法、民事诉讼法、婚姻法、经济法概论、国际法等自学指导书。本套指导书主要依据国家教育委员会自学考试指导委员会审定的教学大纲和教材为蓝本,同时也吸取近年来自学考试的有益经验,其科学性、实用性、针对性均较强。对自学教材中的重点、难点和疑点进行了提纲挈领的分析。释义准确、明瞭、集中,对重要问题进行归纳、概括,条理清楚,便于考生记忆和掌握。

《高等教育自学考试法律专业行政管理专业指导书·行政法学》按教材的体系分为二十五章。每章分为学习要点提示和练习题。练习题题型有填空题、选择题(单项和多项选择)、判断题、名词解释、简答题、论述题和案例分析。其中填空题、选

择题、判断题和案例分析附有参考答案；名词解释、简答题、论述题，主要考虑到节省篇幅、避免重复，采取省略办法，未附答案。为方便读者，编者参照国家考试的标准分别制作法律专业和行政管理专业模拟试题，附于书内。

《高等教育自学考试法律专业行政管理专业指导书·行政法学》由牟信勇担任主编，其他的撰稿人：张树义、杨荣珍、陈志伟、潘江明。

本书由于成书较为匆忙，可能有不当之处，欢迎批评指正。

中国人民大学出版社编辑部

1991年1月

目 录

第一章 行政法的概念和渊源.....	(1)
练习题.....	(5)
第二章 行政法律关系.....	(7)
练习题.....	(10)
第三章 行政法的基本原则.....	(11)
练习题.....	(14)
第四章 行政法及其理论的历史发展.....	(14)
练习题.....	(22)
第五章 行政法的作用与研究方法.....	(24)
练习题.....	(27)
第六章 行政机关组织法和编制法.....	(27)
练习题.....	(41)
第七章 国家公务员法.....	(44)
练习题.....	(62)
第八章 行政行为概述.....	(66)
练习题.....	(72)
第九章 行政立法行为.....	(73)
练习题.....	(77)
第十章 行政许可行为.....	(78)
练习题.....	(82)
第十一章 行政裁决行为.....	(83)
练习题.....	(85)

第十二章 行政处罚行为.....	(85)
练习题.....	(89)
第十三章 行政强制执行行为.....	(91)
练习题.....	(95)
第十四章 行政复议行为.....	(96)
练习题.....	(100)
第十五章 行政诉讼法概述.....	(101)
练习题.....	(108)
第十六章 行政诉讼法的基本原则.....	(109)
练习题.....	(115)
第十七章 行政诉讼的主管与管辖.....	(117)
练习题.....	(126)
第十八章 诉讼参加人.....	(128)
练习题.....	(136)
第十九章 行政诉讼证据和强制措施.....	(138)
练习题.....	(143)
第二十章 行政案件的审理程序.....	(146)
练习题.....	(157)
第二十一章 行政案件的执行程序.....	(158)
练习题.....	(160)
第二十二章 行政监督法概述.....	(161)
练习题.....	(166)
第二十三章 我国行政法制监督体系.....	(167)
练习题.....	(176)
第二十四章 行政监察法.....	(178)
练习题.....	(184)
第二十五章 审计法.....	(185)
练习题.....	(192)

练习题参考答案..... (194)

附录一：北京市一九八八年上半年高等教育自学考试行政法试题
及答题参考要点..... (206)

附录二：北京市一九八九年上半年高等教育自学考试行政法试题
及答题参考要点..... (209)

附录三：高等教育自学考试行政法学模拟试题（供法律专业类
用）..... (211)

附录四：高等教育自学考试行政法学模拟试题（供行政管理专业
用）..... (218)

第一章 行政法的概念和渊源

学习要点提示

一、行政法的概念与特点

1. 行政的概念

从最广义上说，行政是指一定的社会组织，在其活动过程中所进行的各种组合、控制和协调活动的总称。

根据这一定义，行政存在于所有社会组织之中，如企业、事业单位、社会团体、国家等都是社会组织，都存在着行政。由于这些社会组织的性质不同，所以，“行政”的内容也不相同。法律是国家意志的体现，故行政法上的“行政”不可能是企业事业组织或社会团体中存在的“行政”，而只能是国家行政或称为“公共行政”。

国家行政有两方面的含义，从组织和结构上看，它是指从事国家日常行政管理的一切机关；从职能和作用上看，它是除立法、司法和检察之外的国家一类职能的总称，其核心为国家行政机关的组织和管理活动。承担国家行政职能的机关叫国家行政机关，履行这类职能的活动就叫行政活动，亦称行政管理活动。

马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中曾指出：“行政是国家的组织活动。”理解马克思的这一论断应从以下两点入手：

首先，国家行政是一种国家职能，是公共行政，与“私行政”是两回事。“公共行政”必须以维护公共秩序、促进公共利益为目的，这是行政法规范行政活动的一项重要标准，因而也是控制行政违法活动的重要依据。其次，行政法上的“行政”是一类国家机关和一类国家职能相结合的概念，两者是密不可分的。

2.行政法的概念

由于各国法律体系、历史传统、政治制度的不同，目前世界上对行政法尚未形成统一的概念。在学习本部分时，应对法国行政法、英美国家行政法及苏联行政法的不同定义有个概括了解，把握其主要差异。教材中对我国学者给行政法的定义列举了七种，也应大致了解。在此基础上，着重记住这个定义：行政法是调整国家行政机关在履行其职能过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。

3.行政法的调整对象

行政法的调整对象是国家行政关系。所谓行政关系是指国家行政机关在履行其职能过程中发生的各种社会关系的总称。

从不同角度可对行政关系进行分类：就关系的当事人来说，行政关系包括行政机关同其他国家机关的关系，国家行政机关之间的关系，国家行政机关同它的工作人员的关系，行政机关同社会组织、团体之间的关系，国家行政机关及其工作人员同公民、外国人和无国籍人之间的关系等；就关系的内容来说，行政关系包括命令与服从的关系，服务与被服务的关系，以及监督关系等等。此外，还可分为隶属性行政关系和非隶属性行政关系；内部行政关系与外部行政关系等。

行政关系具有以下特点：第一，在通常情况下，行政法调整的关系必须是有国家行政机关参与其间并起主导作用的关系。没有国家行政机关及其职能的行使，也就无所谓行政关系。第二，国家行政机关与相对一方当事人发生的关系不一定是行政关系。

要注意区分行政关系和行政法律关系。行政关系是行政法的调整对象，而行政法律关系是行政法的调整结果。

4.行政法的特点

第一，法典的分散性。行政法在表现形式上不象宪法、刑法、刑事诉讼法那样，有一个完整的法典。而是由一系列单项

的法律文件组成。如行政组织法、国家公务员法、行政诉讼法等。行政法的这一特点有点象我国的经济法。行政法的这种分散性是由行政的特点决定的。行政活动内容纷繁复杂，技术性、专业性强，且又处在迅速变化之中，所以难以对整个行政活动制定一部全面的法典。

第二，法规内容广泛、数量众多。

第三，行政法在时间效力上具有多元性。这主要是指行政法具有变化较快、适应性强的特点。这一特点主要体现在行政法低层次的法规、规章上，作为行政法中的一些基本法律，其稳定性还是很强的。

5.行政法的地位

宪法与行政法是“母法”与“子法”的关系，并且，行政法是宪法的延伸和具体化。没有宪法，行政法无从产生；没有行政法，宪法的原则也无法在国家生活和社会生活中真正实施。

行政法与民法的关系。民法调整的是地位平等的主体间的关系，民法调整的范围限于一定的财产关系和人身关系，遵循的是等价有偿的原则。而行政法调整的是地位不对等主体间的关系，并且，不遵循等价有偿的原则。

行政法与刑法的关系。主要在于各自使用的法律手段不同。刑法是以刑罚的方法处罚破坏社会秩序的人。

二、行政法的渊源与分类

1.行政法的渊源

行政法的渊源是指行政法的外部表现形式，即它是通过哪些法律表现出来的。依照法律的等级效力排列，行政法的法律渊源主要有以下这些：

(1)宪法。宪法中有许多规定都是行政法的基本原则，如行政机关活动的原则，行政机关的职权等。它们既是宪法的内容，又是行政法的重要法律渊源。

(2)法律。我国的“法律”一词有广义、狭义两种含义，当我们说“法律规范”、“法律渊源”时，其中的“法律”是广义的，相当于“法”的含义。而狭义的“法律”，在我国专门是指全国人民代表大会及其常务委员会制定颁布的规范性的文件。当我们把“法律”作为行政法的法律渊源之一时，是指狭义的。全国人民代表大会及其常委会制定的、有关行政管理的法律文件是行政法的渊源之一。

(3)行政法规。它专门是指国务院制定发布的有关政治、经济、文化等方面的行政管理的规范性文件。国务院发布的行政法规中，绝大部分属于行政法的渊源。

(4)地方性法规。根据我国宪法及地方人民代表大会组织法的规定，我国的地方性法规有两种，一是省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会制定的、在本行政区适用的规范性文件，或称为省级地方性法规。二是省、自治区的人民政府所在地的市以及经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会，在不同宪法、法律、行政法规、省级地方性法规相抵触的情况下，制定的、在本行政区适用的规范性文件，或称为较大市级地方性法规。上述两种地方性法规中有关行政管理的内容，均为行政法的法律渊源之一。

(5)行政规章。根据我国有关法律的规定，行政规章有两种：一是国务院各部委制定的规范性文件，二是各省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府制定的规范性文件，均是行政规章。它们也是行政法的法律渊源，但具有变化较快、适应性强的特点。

(6)自治条例和单行条例。这是指民族自治地方的人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件，它们只限于在本行政区域内实施。

(7)有关的法律解释。主要指和行政法有关的解释，且必须

是国家行政机关、司法机关依法作出的有权解释。

(8)有关的国际条约。

2.行政法的分类

(1)行政实体法与行政程序法。行政实体法是规定行政法律关系主体的权利、义务等实体内容的法律；行政程序法是规定为保证行政法实体权利义务的实现而设定的行政工作程序和行政诉讼程序的法律。行政程序法分为一般行政程序法和行政诉讼法。

(2)内部行政法和外部行政法。内部行政法是调整国家行政机关之间、国家行政机关与其工作人员之间行政关系的法律规范的总和；外部行政法是调整国家行政机关与社会组织、公民间的行政关系的法律规范的总和。

(3)以国家行政机关的组织 and 活动作为中心问题，把行政法分为行政组织法、行政行为法、行政争讼法和行政监督法。

(4)经济行政、政治行政和文化行政法。

此外，还有中央行政法与地方行政法、平时行政法与战时行政法、积极行政法与消极行政法等分类。

练 习 题

一、填空题

1.马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中曾指出：“……行政是国家的（ ）。”

2.行政法调整的对象是（ ）。

3.行政法是调整国家行政机关在（ ）过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。

4.行政关系是行政法的调整（ ），而行政法律关系是行政法的调整（ ）。

5.行政法的渊源是指行政法的（ ）。

6.行政法的法律渊源主要有宪法、法律、（ ）、（ ）、（ ）、（ ）、（ ）。

7.狭义的“法律”，在我国专门是指（ ）和（ ）制定颁布的规范性文件。

8.以国家行政机关的组织和活动作为中心问题，可把行政法分为（ ）、（ ）、（ ）和（ ）。

二、选择题（含单项或多项选择）

1.根据我国法律的规定，（ ）、（ ）、（ ）、（ ）、有权制定颁布行政法规。

- A.全国人民代表大会常委会 B.国务院 C.国务院各部委
D.省级人民政府

2.根据我国宪法和地方组织法的规定，（ ）、（ ）、（ ）、（ ）有权制定颁布地方性法规。

- A.市人民代表大会常委会 B.经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会
C.省、自治区人民政府所在地的市的人民代表大会及其人大常委会。D.县级以上人民代表大会常委会

3.行政法调整的对象是（ ）。

- A.国家行政关系 B.行政法律关系 C.国家行政关系和行政法律关系
D.行政法律规范

三、判断题

1.我们通常把国家行政称为“公共行政”。（ ）

2.就国家来说，从职能和作用上看，“行政”是指除立法、司法和检察之外的国家一类职能的总称，其核心为国家行政机关的组织和管理活动。（ ）

3.行政法调整的对象是行政法律规范。（ ）

4.行政关系经由行政法的调整才成为行政法律关系。（ ）

5.各国的行政法一般都有一部完整统一的法典。（ ）

四、名词解释

- 1.行政 2.行政法 3.行政关系 4.行政法律关系
5.行政法的渊源 6.法律 7.行政法规
8.地方性法规 9.行政规章 10.自治条例和单行条例

五、简答题

1.简述行政的含义。

- 2.行政关系有哪些特点?
- 3.简要回答行政法的特点。
- 4.行政法的法律地位如何?
- 5.简述行政法的分类。

第二章 行政法律关系

学习要点提示

一、行政法律关系的构成

1.行政法律关系的概念

行政法律关系是由行政法律规范调整行政关系而形成的一种特殊的社会关系,即行政法上的权利义务关系。

政府职能的广泛性,决定了行政关系的广泛性。但并不是所有的行政关系都是行政法律关系。只有当某一行政关系被法律所调整,并产生行政法的权利义务时,行政关系才成为行政法律关系。

2.行政法律关系的构成要素

行政法律关系是法律关系的一种,它和法律关系一样,也是由主体、客体和内容三部分构成的。

3.行政法律关系的主体

或称为行政法律关系的当事人,是指行政法律关系中享有权利、承担义务的人或组织,是行政法律关系的参加者。我国行政法律关系的主体,通常包括国家机关、社会组织、企事业单位和公民。外国人、无国籍人和在华的外国企业也可以成为主体。

4.行政法律关系的客体

行政法律关系的客体是指行政法律关系参加者的权利、义务所指向的对象或标的。它包括物、与人身有关的精神财富和行

为，其中行为包括作为和不作为。

物，只有在一定情况下才能成为行政法律关系的客体。如当土地管理部门处理违法建私房案件时，土地、房屋就成了客体，而一座普通的房屋便不是客体。

行为也可以成为行政法律关系的客体，如公安机关办理出境护照的行为，工商部门颁发营业执照的行为等，如果这些部门不予办理，在法律上便称为“不作为”的行为。

5. 行政法律关系的内容

行政法律关系的内容是指法律关系主体间权利义务的总和。每一个具体的行政法律关系都是由主体双方的权利义务构成的。

作为行政法律关系主要主体的行政机关有以下权利：依法制定行政法律规范权、决定权、执行权、命令权、强制权、监督权、奖励权和制裁权，以及行政法上的物权（主要指国有财产权等）和经营权等。行政机关的主要义务有：遵守和实施宪法、法律，保护人民的合法权益，维护社会秩序和国家安全，接受各国家机关、社会组织和公民的监督，依法补偿、赔偿等。

作为行政法律关系主体的公民、社会组织的权利和义务，可根据我国宪法的有关规定加以掌握。

6. 行政法律关系的变动

行政法律关系的变动又称变更，是指行政法律关系的发生、变更和消灭。

能够引起行政法律关系变动的具体条件和根据称为法律事实。法律事实通常分为两类：一是法律事件，指能够导致行政法律后果，但又不以人的主观意志为转移的客观事件。二是法律行为，是指能产生法律后果的、行政法主体的有意识的行为，其中包括作为和不作为。在行政法律关系中，行政机关的行为是引起行政法律关系发生的最为普遍的现象。

行政法律关系的变更有三种情况，即主体的变更、内容的变更（即权利和义务的变更）和客体的变更。

行政法律关系的消灭，是指主体之间的权利、义务的终止，其原因主要有主体的消灭和权利、义务的消灭两种情况。

二、行政法律关系的特征

第一，在通常情况下，国家行政机关总是法律关系的一方。因为行政机关行使行政权力的行为，是行政法律关系发生的必要条件。

第二，行政法律关系的主体、权利和义务都是由行政法律规范预先确定的，当事人没有自由选择的余地。换句话说，行政活动不象民事活动那样，可由当事人互相协商，甚至可以讨价还价。行政活动的许多规则都是由行政法规规定好的，双方主体只有认真执行。

第三，行政机关在行政法上的权利义务有相对性（或称统一性），权利和义务不能截然分开。行政机关在行政法上的权利称为职权，职权是权利与义务的结合体。行政机关依法可以行使职权，同时依法必须行使职权，既不能转让，也不能放弃，否则就意味着失职。这一特点是从行政权的特点来分析的。行政权不象公民的一般权利，它具有双重性。公民一般的权利具有可放弃性，甚至可以转让，如投票权、所有权等。而行政机关的职权，一方面看是一种权力，可以用它来指挥别人；但同时又是一种义务，行使职权的人必须依法定程序认真行使，不能随意放弃，更不允许转让。从这一点上说，行政权也是一种义务，或称为职责。

第四，行政法律关系引起的争议，多数国家在通常情况下是由行政机关依照行政程序解决的。我国行政机关解决争议的主要方法是行政复议。如果行政复议还解决不了问题，就进入司法程序——行政诉讼。

第五，行政法律关系具有不对等性。这是指以下两层含义：