

行政法学教程

赵克仁 刘曙光 编著
段绪永 王质彬

中山大学出版社

.101

行政法学教程

主 编 赵克仁

副主编 刘曙光

段绪永

王质彬

中山大学出版社

行政法学教程

主 编 赵克仁

副主编 刘曙光

段绪永

王质彬

*

中山大学出版社出版发行

广东省新华书店经销

湖南省人防办印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 10.625印张 22.9万字

1990年2月第1版 1990年2月第1次印刷

印数：1—5300册

ISBN 7-306-00287-2

D·14 定价：3.90元

前 言

随着我国经济、政治体制改革的深入，民主、法制建设的加强，“依法行政”已提高到国家的行政管理的议事日程。党的十三大给行政管理以高度重视，明确指出，“要使行政管理走上法制化的道路。”《中华人民共和国行政诉讼法》已经通过。为了适应这一新形势的需要，我们编写了这本教材。

本书以四项基本原则为指导，总结了我国多年来社会主义行政管理的经验，参阅了一些国家行政法的资料，并吸收了国内最新科研成果，较系统地阐述了行政法的基本理论和基础知识。本书意深言简，通俗易懂，针对性和适用性较强，适于各大专院校的政法专业、行政管理专业作为教材之用，也可供政府部门、政法部门和其它实际工作者研究、自学之用。

本书撰稿人为（按撰写章节先后为序）：

刘曙光：第一、十一章

赵克仁：第二章

段绪永：第三、四章

周垂强：第五章、第九章一、二节

王质彬：第六、十二章

曾正宏：第七章

陈文辉：第八章

魏赛娟：第十章、第九章三、四节

本书在编写过程中采用了国内同行专家们的一些观点和材料，在此表示感谢。由于水平有限，错误疏漏在所难免，恳请广大读者批评指正。

作 者

1990年2月于广州

目 录

第一章 行政法概述·····	(1)
第一节 行政法的概念·····	(1)
一 什么是行政·····	(1)
二 什么是行政法·····	(4)
第二节 行政法的历史发展·····	(7)
一 中国古代的行政法·····	(7)
二 资本主义国家的行政法·····	(8)
三 新中国行政法的产生和发展·····	(13)
第三节 行政法律关系·····	(15)
一 行政法律关系的概念和特征·····	(16)
二 行政法律关系的参加人·····	(17)
三 行政法律关系中的权利和义务·····	(21)
四 行政法律关系的产生、变更和消灭·····	(25)
第四节 行政法的渊源和体系·····	(27)
一 行政法的渊源·····	(27)
二 我国行政法的体系·····	(29)
第五节 行政法学·····	(30)
一 行政法与行政法学·····	(30)
二 行政法学的历史发展·····	(31)
三 行政法学与行政学的联系与区别·····	(33)
四 加强行政法学研究的重要意义·····	(34)

第二章 行政法的基本原则	(36)
第一节 行政法基本原则的概述.....	(36)
一 行政法基本原则的概念.....	(36)
二 行政法基本原则的作用.....	(36)
三 确定行政法基本原则的依据.....	(38)
四 确定行政法基本原则的标准.....	(39)
第二节 依法行政原则的基本内容.....	(41)
一 依法行政原则的由来和发展.....	(41)
二 我国依法行政原则的基本含义.....	(43)
三 依法行政与合理行政的关系.....	(46)
四 依法行政与科学行政的关系.....	(48)
五 依法行政与民主行政的关系.....	(49)
六 依法行政与紧急处分权的关系.....	(50)
第三节 依法行政与坚持党的领导.....	(51)
一 国家行政管理必须坚持党的领导.....	(51)
二 党对国家行政管理的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导.....	(52)
三 坚持党的领导在我国行政法上的主要体现.....	(53)
四 依法行政与坚持党的领导的关系.....	(54)
第三章 国家行政机关组织法	(56)
第一节 国家行政机关的概述.....	(56)
一 国家行政机关的概念及其特征.....	(56)
二 国家行政机关同其它国家机关的区别.....	(58)
三 国家行政机关的种类.....	(60)

四 国家行政机关的设置与撤销·····	(61)
第二节 国家行政机关组织法·····	(64)
一 国家行政机关组织法的概念·····	(64)
二 国家行政机关组织法的内容·····	(66)
三 国家行政机关组织法的作用·····	(71)
第三节 中央国家行政机关·····	(71)
一 中央国家行政机关的概念·····	(71)
二 中央国家行政机关的职权·····	(73)
三 中央国家行政机关与其它国家机关的 关系·····	(74)
第四节 地方国家行政机关·····	(77)
一 地方国家行政机关的概念·····	(77)
二 地方国家行政机关的种类·····	(78)
三 地方国家行政机关的职权·····	(78)
四 民族自治地方国家行政机关·····	(80)
五 特别行政区行政机关·····	(82)
第四章 国家公务员法 ·····	(85)
第一节 国家公务员概述·····	(85)
一 国家公务员的概念和特征·····	(85)
二 国家公务员的分类·····	(86)
三 国家公务员的权利和义务·····	(88)
第二节 国家公务员法·····	(91)
一 国家公务员法的概念·····	(91)
二 国家公务员法的法规体系·····	(91)
三 国家公务员法的作用·····	(92)
第三节 国家公务员的任用·····	(93)

一	国家公务员任用的概念	(93)
二	国家公务员任用的原则	(94)
三	国家公务员任用的条件	(97)
四	国家公务员任用的方式	(99)
五	国家公务员职务关系的变更和终止	(103)
第四节	国家公务员的管理	(105)
一	国家公务员的培训	(105)
二	国家公务员的考核	(108)
三	国家公务员的奖惩	(110)
四	国家公务员退休管理	(113)
五	国家公务员的管理机构	(114)
第五章	行政行为法	(118)
第一节	行政行为概述	(118)
一	行政行为的概念	(118)
二	行政行为的分类	(123)
三	行政行为的内容	(126)
第二节	行政行为法	(128)
一	行政行为法的概念	(128)
二	行政行为法的体系	(129)
第三节	行政行为的基本原则	(130)
一	“四个坚持”的原则	(131)
二	管理民主化的原则	(134)
三	管理科学化的原则	(136)
四	管理法制化原则	(138)
第四节	无效行政行为及其处理	(140)
一	无效行政行为的概念	(140)

二	无效抽象行政行为的确认及其处理·····	(140)
三	无效具体行政行为的确认及其处理·····	(142)
第六章	行政立法 ·····	(146)
第一节	行政立法概述·····	(146)
一	行政立法的概念和意义·····	(146)
二	行政立法的种类·····	(149)
三	行政立法的原则·····	(151)
第二节	行政立法的体制·····	(153)
一	行政立法体制的概念·····	(153)
二	我国现行的行政立法体制·····	(154)
三	行政立法的分工和权限划分·····	(154)
四	行政立法的效力层级·····	(158)
第三节	行政立法的程序和效力范围·····	(159)
一	行政立法的程序·····	(159)
二	行政立法的效力·····	(162)
第四节	行政立法技术·····	(166)
一	行政立法技术的概念·····	(166)
二	行政立法的名称·····	(166)
三	行政立法的结构·····	(167)
四	行政法规的构成要件·····	(168)
五	行政立法的文体·····	(170)
六	行政立法的系统化·····	(171)
第七章	行政执法 ·····	(174)
第一节	行政执法概述·····	(174)
一	行政执法的概念·····	(174)
二	行政执法与行政立法、行政司法的区	

别.....	(175)
三 行政执法的种类.....	(177)
四 行政执法的基本原则.....	(177)
第二节 行政措施.....	(179)
一 行政措施的概念.....	(179)
二 行政措施与其他行政行为的区别.....	(182)
三 行政措施的种类.....	(183)
第三节 行政决定.....	(183)
一 行政决定的概念.....	(183)
二 行政决定的构成要素.....	(185)
三 行政决定的内容.....	(187)
第四节 行政检查.....	(191)
一 行政检查的概念.....	(191)
二 行政检查的意义.....	(192)
三 行政检查的基本方式.....	(194)
第五节 行政强制.....	(195)
一 行政强制的概念.....	(195)
二 行政强制的一般特征.....	(196)
三 义务强制与安全强制的区别.....	(197)
四 行政强制的种类.....	(198)
五 间接强制.....	(199)
六 直接强制.....	(202)
第八章 行政处罚.....	(203)
第一节 行政处罚概述.....	(203)
一 行政处罚的概念.....	(203)
二 行政处罚的基本特征.....	(203)

三	行政处罚同其它有关措施的区别·····	(204)
四	行政处罚的基本原则·····	(207)
第二节	行政处罚的条件·····	(208)
一	行政人必须具有相应的责任能力·····	(208)
二	行为人必须具有主观上的故意和过失 ·····	(208)
三	行为人必须已经实施违法行为·····	(209)
四	违法行为必须是违反国家行政管理的法 律、法规和规章·····	(210)
五	违法行为依法应受处罚·····	(211)
第三节	我国行政处罚的种类·····	(212)
一	警告和通报批评·····	(212)
二	罚款·····	(213)
三	没收财产·····	(214)
四	行政拘留·····	(215)
五	劳动教养·····	(216)
六	许可证处罚·····	(217)
七	停止营业·····	(217)
第九章	行政司法·····	(219)
第一节	行政司法的概念和作用·····	(219)
一	行政司法的概念·····	(219)
二	行政司法的作用·····	(220)
三	行政司法的种类·····	(222)
第二节	行政复议·····	(223)
一	行政复议的概念和特征·····	(223)
二	行政复议的范围和作用·····	(224)

三	行政复议的主管机关及其申请人·····	(226)
四	行政复议的程序·····	(228)
五	行政复议裁决的效力·····	(229)
第三节	行政调解·····	(230)
一	行政调解的概念·····	(230)
二	行政调解的原则·····	(231)
三	行政调解的效力·····	(232)
四	行政调解的作用·····	(232)
第四节	行政仲裁·····	(233)
一	行政仲裁的概念·····	(233)
二	行政仲裁的原则·····	(235)
三	行政仲裁的组织·····	(236)
四	行政仲裁的程序·····	(237)
五	行政仲裁的效力·····	(238)
第十章	行政监督·····	(239)
第一节	行政监督概述·····	(239)
一	行政监督的概念及特征·····	(239)
二	行政监督的意义·····	(240)
三	行政监督的原则·····	(242)
第二节	行政监督的种类·····	(244)
一	国家权力机关的监督·····	(244)
二	执政党的监督·····	(249)
三	上级行政机关的监督·····	(250)
四	司法机关的监督·····	(253)
五	人民群众的监督·····	(256)
六	舆论监督·····	(258)

第三节 行政监察	(258)
一 行政监察的概念和特征	(258)
二 行政监察的原则	(259)
三 行政监察的职权	(261)
第十一章 行政责任与行政赔偿	(266)
第一节 行政违法	(266)
一 行政违法的概念	(266)
二 行政违法的种类	(267)
第二节 行政违法的责任	(273)
一 行政违法的行政责任	(273)
二 行政违法的民事责任	(275)
三 行政违法的刑事责任	(276)
第三节 行政赔偿的意义	(277)
一 建立行政赔偿制度的意义	(277)
二 行政赔偿的概念	(280)
第四节 构成行政赔偿的条件	(281)
一 有损害事实	(281)
二 损害是由行政主体的违法或不当行为造成 的行为	(284)
三 行政主体有过错	(285)
四 符合法律规定	(285)
第五节 行政赔偿费用的支付	(287)
一 赔偿费用应由行政机关向受损害人支付	(287)
二 故意违法或有重大过失的工作人员应承担 部分或全部赔偿费用	(289)

三 行政赔偿费用应由各级财政列支·····	(291)
第十二章 行政诉讼 ·····	(292)
第一节 行政诉讼概述·····	(292)
一 行政诉讼的概念·····	(292)
二 行政诉讼的基本原则·····	(295)
三 行政诉讼法·····	(302)
第二节 行政诉讼受案范围和管辖·····	(303)
一 行政诉讼受案范围概述·····	(303)
二 行政诉讼管辖·····	(307)
第三节 行政诉讼的程序·····	(311)
一 起诉与受理·····	(311)
二 审理和判决·····	(314)
三 执行·····	(317)
四 行政诉讼附带民事诉讼·····	(319)
第四节 涉外行政诉讼·····	(321)
一 涉外行政诉讼的概念·····	(321)
二 涉外行政诉讼的原则·····	(321)

第一章 行政法概述

行政法是国家对政府行政管理进行法律调整的产物。在我国，行政法已成为一个独立的法律部门，在社会主义法律体系中占有非常重要的位置。因为在我国社会主义现代化建设中，国家行政机关承担着领导和管理社会主义政治、经济、文化生活的艰巨任务，各级国家行政机关能否有效地完成他们所承担的各项任务，对于我国社会主义现代化建设，有着特别重要的意义。那么，各级国家行政机关怎样才能实现他们的职能？除了其他方面的因素之外，很重要的一条就是必须依法办事。依法行政是现代国家的统治阶级对于政府机关的最基本的要求。问题是依法行政的具体内容是什么，究竟怎样才算得上是真正的依法行政，这正是行政法这个法律部门所要解决的问题。

第一节 行政法的概念

一 什么是行政

行政法，顾名思义，是关于行政的法。什么是“行政”？什么是行政法上的“行政”？这是两个既有联系、又有区别的问题。

在我国古籍中，“行政”一词通常是指行使国家政权。

如《尚书》记载，“周公代成王行政七年，发布天子之命”，《鉴易之录》中所说的行政，主要是指执行某种事务，英文Administration，源于拉丁文Administare，即是“执行”之意，如执行某人的遗嘱等。Administrator既是指行政官员，又是指遗嘱执行人。

现代社会“行政”一词的解释尽管千差万别，但一般认为，行政是现代社会社会组织的组织和管理活动。国家的组织和管理称之为“国家行政”。由于国家行政的职能主要由政府来承担，又可以称为“政府行政”。非国家的行政中包括企业行政、事业行政、社会团体行政等。在资本主义国家，主要是指企业行政，因此，又被称作“私行政”。

行政法上所说的“行政”当然是指国家行政。国家行政又是指什么？有的认为是整个国家机关的活动，有的认为是除立法、司法以外的其他国家管理活动，有的又认为是国家机构中政府机关的行为。我们认为，在行政法上将行政理解为全部国家机关的活动是没有意义的；但把行政理解为立法、司法以外的其他国家管理活动，既不符合我国政治体制，也含糊不清，是不可取的；将行政理解为政府机关的行为亦不够准确，因为政府机关的行为有许多已超出了组织、管理的范围，如购买办公用品等。

我们认为，行政法上所说的行政是指国家行政机关为实现其职能依法从事组织、管理和领导的活动。由于政府的管理活动是通过行使其法定的行政权力来实现的，因此我们认为政府机关的各项管理活动实质上是国家行政权的运动过程，是国家行政权的具体体现。因此，也可以说，政府行政的核心是行政权力的行使，离开了行政权力，政府的各项管