

X

简明行政法学



王忠信

葛文珠

主编

法律出版社

Z

简 明 行 政 法 学

主编 王忠信 葛文珠

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

简明行政法学

王忠信 葛文珠 主编

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/郑州市第二商标印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/9 字数/240 千

版本/1994 年 8 月第 1 版 1994 年 8 月第 1 次印刷

印数/5000 册

社址/北京宣武区广内登莱胡同 17 号(100053)

电话/3266779 3266792

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN7—5036—1551—6/D·1251

定价:8.70 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

主 编 王忠信 葛文珠 李好忠

副主编 李言贵 王桂梅 赵 鹏

本书作者:(按姓氏笔划排列)

王忠信 王桂梅 王小红 冯 举

刘栓柱 李好忠 李言贵 肖龙海

周杏梅 苏万寿 赵 鹏 苗先周

张继荣 侯舒梅 黄鸿业 韩 轩

葛文珠 魏继华

序

党的十四大根据邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论和我国改革的实践经验,把建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标。在短短的五年内要顺利完成这一新旧体制的转换,政府职能转变的快慢起着决定性的作用。社会主义市场经济即社会主义法制经济,要求政府必须尽快向法治化和服务性的职能转变。对国家政府工作人员进行正规化培训,是提高国家政府工作人员政治素质和工作能力的有效措施,也是政府职能转换的关键一环。

为了适应目前国家对政府工作人员培训和社会各界对行政法渴求的需要,一批年轻的专门从事行政法教研工作的专家和具有丰富经验的实践部门工作者,共同组织编写了《简明行政法》这部教材,不失为一次大胆的、有益的尝试,实在可喜可贺。它不仅适用于政府工作人员的培训、进修,对于政府法制干部、大学法律院系师生教学、及一切有志于法律知识学习的人的自学都有较高的参考价值。

这本教材具有鲜明的特点:坚持以马列主义、毛泽东思想为指导,以党的路线、方针、政策以及我国现行的法律、法规为依据,吸收最新研究成果,博采众家之长;坚持理论联系实际的原则,在体现内容系统性的前提下,尤其突出针对性、实用性、可操作性,较好地处理了现时行政法理论与实践的关系。

行政法学方面的教材为数不少,但象《简明行政法》这样简明扼要、浅入深出,贴合实际工作的教材并不多,我坚信,这本教材必将对政府工作人员的培训工作的深入开展、对进一步提高政府的管理水平和工作效率,提高全民的行政法律意识,对我国的民主和法制建设发挥积极的作用。

吴祖谋
1994年7月

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念和特点.....	(1)
第二节 行政法的渊源和分类.....	(7)
第三节 行政法的地位和作用	(12)
第二章 行政法的基本原则	(17)
第一节 行政法基本原则概述	(17)
第二节 行政合法性原则	(18)
第三节 行政合理性原则	(23)
第三章 行政法律关系	(26)
第一节 行政法律关系的概念和构成	(26)
第二节 行政主体及其基本权利义务	(30)
第三节 行政相对人及其基本权利义务	(32)
第四节 行政法律关系的产生、变更、消灭	(40)
第四章 行政法的历史发展	(43)
第一节 大陆法系行政法的历史发展	(43)
第二节 英美法系行政法的历史发展	(46)
第三节 中国行政法的历史发展	(51)
第五章 行政组织法	(55)
第一节 行政机关概述	(55)
第二节 行政机关的职权职责	(63)
第三节 我国行政机关体制	(69)

第六章 公务员法	(75)
第一节 公务员的概念	(75)
第二节 行政职务关系	(77)
第三节 公务行为	(82)
第四节 公务员管理制度	(87)
第七章 行政立法	(97)
第一节 行政立法的涵义和特征	(97)
第二节 行政立法的主体和权限	(100)
第三节 行政立法的程序和效力	(108)
第四节 行政立法技术	(116)
第五节 规章以下规范性文件的制定	(120)
第八章 行政执法总述	(123)
第一节 行政执法的概念和特征	(123)
第二节 行政执法的有效要件和效力范围	(127)
第三节 行政执法的法律依据和规范冲突的选择规则	(132)
第四节 行政执法的分类	(138)
第九章 行政执法分述	(141)
第一节 管理性行政执法	(141)
第二节 监督性行政执法	(165)
第三节 行政处罚与行政强制执行	(176)
第十章 行政司法	(196)
第一节 行政司法概述	(196)
第二节 行政复议	(201)
第三节 行政仲裁	(218)
第四节 行政裁决和行政调解	(224)
第十一章 监督行政法	(229)
第一节 监督行政法的概念和特点	(229)
第二节 行政机关自身的监督	(232)

第三节	权力机关的监督·····	(239)
第四节	司法机关的监督·····	(242)
第五节	关于其他种类的监督·····	(246)
第十二章	违法行政和法律责任·····	(250)
第一节	违法行政的概念和特点·····	(250)
第二节	违法行政的构成要件·····	(253)
第三节	违法行政行为的确认·····	(258)
第四节	违法行政行为的法律责任·····	(262)
第五节	行政侵权赔偿·····	(270)

第一章 行政法概述

行政法是调整行政关系的法,是调整行政机关及行政机关在职权活动中发生的社会关系的法。它是我国法律体系中一个独立的法律部门。随着我国市场经济的确立和发展,国家越来越多地运用法律手段来调整全社会的活动,要求国家管理者和被管理者都按照法律法规的既定内容活动,尤其是要求国家行政机关及其公务员严格依法行政。由此,行政法的理论建设和法治建设日益被突出出来,成为我国法律体系中仅次于宪法的一个重要的法律部门。本章是从整体的角度对行政法的基本内容作概括性的阐述。

第一节 行政法的概念和特点

通俗地讲,行政法就是有关行政的法,而行政的确立和实施又离不开行政权。因此,要讲行政法,首先应当了解行政和行政权。

一、行政和行政法的概念

(一)行政的含义

行政,从词义上解释即为“管理”,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。按照这个解释,行政存在于一切社会组织之中,企事业单位、社会团体,以至特殊的社会组织——国家,都存在着“行政”。当然,由于这些社会组织的性质不同,它们之间实施着的行政也是不同的。西方国家通常把国家行政称为“公共行政”,把其他的行政称为“私行政”。按照这样理解,行

政这一概念的外延非常宽。

国家行政是指国家机关以国家的名义,通过法律的形式,并以国家强制力为保证,在全国和全民范围内实施的组织、控制和协调的活动。按照这样理解,行政与国家统治管理几乎是同等的概念,其概念外延仍然宽。

国家行政是与国家同时产生的,历史悠久。但将国家行政从国家其他职能活动中分离出来,成为一项相对独立的行为,则是近代资产阶级政治家和法学家所为,被现代国家所奉行。

近代社会的国家行政是指国家行政机关行使行政权,对国家事务和社会事务进行组织管理、指挥、协调、控制的活动。行政的这一含义,才是行政法上的行政所特有的含义。

由近代意义上的国家行政,产生行政权和行政法。

(二)行政权

行政权是国家行政机关执行法律法规,管理国家行政事务和社会事务的权力。它是国家政权的一个重要组成部分。

行政权是与国家的立法权、司法权相并列而存在,相分立而制衡的一项国家统治权。它是资产阶级国家“三权分立”体制下一项相对独立的职权。在“三权分立”的体制下,国家权力被划分为立法权、司法权、行政权三部分,这些权力分别赋予立法机关、司法机关和行政机关专门行使。在这些相分立的权力和机关中,国家重大事项的决定,法律法规的制定,均属立法权范畴,由议会专门行使;运用法律解决各种争议,裁判各种纠纷,属于司法权的范畴,由司法机关专门行使;执行议会决定的事项,执行法律法规的规定,掌管国家行政事务和社会事务,组织调控经济、政治、文化和社会生活的进行和发展,则属行政权的范畴,由行政机关专门行使。三类国家机关在机关组建和官员的产生上,均独成系统;在三项职权的行使中,独立运作,相互制衡,由此构成了现代国家机器的有效运行机制。在数百年的运行中,随着社会经济的发展,政府调控干预经济、干预社会的功能日益扩大,行政管理的专业化、复杂化程度也日益增强,行政权的范畴也日

益扩大,其准立法行为和准司法行为也逐渐被合法化认可。因此,现代的行政权,已经远远超出了最初的简单执行职能的范围了。

我国在国家政权的分配上,国家机关的设置上,实行的是议行合一,三权分工体制。国家政权在人民代表大会制度下,进行了立法权、司法权和行政权的分设,分别由人民代表机关、法院检察院、人民政府及其工作部门专门行使。但三者机关之间的关系是相互联系的,三类权力之间的关系也是相互联系的。司法权和行政权均从人民代表机关产生和界定,司法机关和行政机关的主要官员也是从人民代表机关产生。他们都对人民代表大会负责并报告工作,接受人民代表的监督和评议。这一相互关联的关系,使得我国的行政权有着与西方国家的行政权不同的外部关系。但作为行政权本身的内涵,仍与世界各国有着基本的共同之处。

行政权与立法权和司法权相比较,具有以下特定的含义:

第一,行政权是行政机关专门行使的一项国家权力,其他国家机关不得擅自行使,其他社会组织和企事业单位非经法律法规的明文授权也不得行使。

第二,行政权是执行法律、执行权力机关意志和决议进行行政管理的一种权力,行政机关通过行政权的行使,实现权力机关的重要决议,并将法律规范的具体内容和要求执行于具体的人和事,实现法律秩序。

第三,行政权的行使往往是主动进行的,而司法权的行使则是被动的;行政权的行使行为既有抽象性的,也有具体性的,但主要的、大量的的是具体的特定的执行行为,而立法权的行使行为则基本是抽象性的行为。

(三)行政法的概念

行政法是调整国家行政机关在其依法行使职权过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。

对于这一概念应从以下几个方面理解:

第一,行政法是专门调整行政机关及其活动的法,即规定并调整

各级人民政府及其工作部门、其公务员,以国家行政机关的名义和身份,对国家事务和社会事务实施管理的各项活动。如税务局征税,公安局治安、工商局对工商业活动管理等行为。不是行政机关的行为,行政法不予调整。如各级党委的活动,法院检察院的活动,以及企事业单位和社会团体的活动,行政法均不予调整。只有当这些组织与行政机关的行政管理发生联系时,才属于行政法的调整范围。

第二,行政法是调整行政机关及其公务员依法行使职权行为的法。行政机关及其公务员的非职权行为,不属于行政法调整。如行政机关购买办公用品的行为,租赁或建筑办公楼房的行为,或公务员以私人身份购物交友的行为,均属民事行为,由民法调整,行政法不予调整。

第三,行政法是调整行政机关及其公务员职权行为中产生行政法律效力行为的法。是行政机关和公务员的职权行为,但不是产生行政法律效力的行为,不属行政法调整。如行政决策、行政咨询等行为,它们属于行政管理学的范畴,适用行政管理科学的原理,而行政法不予调整。

第四,行政法是一个庞大的法律部门,其规范的种类很多,分门别类地分为不同的部门法,如工商行政法、公安行政法等等。同时,又分别表现为各不同效力等级的法,如法律、法规、规章等等。但不论其种类如何,只要是调整行政机关依法行使行政职权活动的法,均属行政法的范畴。行政法是这一类法律规范的总称。

二、行政法的调整对象

(一)行政法的调整对象

法律是调整社会关系的工具。每一个部门法都有特定的调整对象。如前所述,行政法调整的对象是国家行政关系。所谓行政关系是指国家行政机关在实施国家行政权过程中所产生的各种社会关系的总称。它是现代国家最基本和最重要的社会关系之一,是行政机关实现其职能的社会形式。

行政关系是社会关系,但它不同于一般的社会关系,它具有区别于其它社会关系的特殊性:

第一,从性质上讲,行政关系是管理与被管理的关系。即行政机关根据其职能和国家赋予的行政权实施必要的管理,相对一方必须服从。从另外一个角度讲,行政机关在行政管理中始终处于主导地位,享有很大的优先权。这是行政关系与民事关系完全不同的一个方面。

第二,从主体上讲,在行政关系当事人中,行政机关自始至终参与其间并起主导作用,它是恒定的一方当事人。如果没有行政机关参加,便不成为行政关系(得到法律法规授权的组织例外)。当然,不能反过来说,有行政机关参加就必然是行政关系。

第三,从内容上讲,行政关系都与国家行政权直接相联系。行政关系其实就是国家行政权实施而引起的社会关系。与行政权无关的社会关系不属于行政关系。

但是,并不是所有的行政关系都是行政法的调整对象,只有那些被行政法所具体规范,受行政法调整的那部分行政关系,才是行政法的调整对象。行政法调整以外的行政关系,应属于行政管理学的研究范畴,由行政管理科学指导。

行政法将行政关系中基本的、重要的,并且需要施以国家法律的强制力来保证其绝对实现的部分,规范为自己的调整对象,将之上升为法律调整对象。这一部分行政关系,管理者和被管理者均须受法律的约束。它一方面要求相对一方必须服从,保证行政机关有效地管理,以实现国家行政管理的目的和任务;另一方面又要求行政机关严格依法行政,防止其滥用行政职权,超越限度而侵害相对人的合法权益。

(二)行政法调整对象的范围

行政法调整的对象是行政关系。从行政过程来看,行政关系包括以下三个方面的内容:

第一,行政机关之间的关系以及行政机关与公务员之间的关系。

这是为保证行政机关自身的合法存在和正常运行所必须的。此类关系的特点是主体之间的行为要受到层级上的节制,上下级之间的关系带有命令与服从的性质,如科长与科员之间、省局与市局之间的命令与服从关系。同级关系中其共同上级的协调是必不可少的。如同是县级公安局,它们相互之间在地域管辖、公务协助方面的协调,等等。

第二,行政机关对其他组织或个人之间行使行政职权的关系。这是直接实现行政权,达到行政目的所必须的,是行政法调整对象的基本内容。此类关系的特点是行政主体处于主导地位,双方的意思表示不对等,往往是行政机关单方面的意思表示所决定,但不存在层级上的节制。如各种许可证的发放,行政处罚的适用等,都由行政机关单方决定,无须征得相对方的一致意见。在经济利益上往往是单方流向,不存在平等自愿和等价有偿。如各种规费的征收,税款的缴纳等。

第三,行政机关与其他国家机关的关系。它表现为行政权的获得和对行政的监督。这是为确立行政权和行政官员控制行政权,防止行政权滥用而设置的。此类关系的特点是其他国家机关占主导地位,行政机关处于从属,但又相对独立的地位。如行政诉讼中人民法院对被诉具体行政行为的审查和裁判。

行政法的上述三类调整对象,构成了行政法的三大组成部分,即行政组织法、行政行为法、监督行政法。这三大组成部分在各行政系统内又分门别类,分别设置。它们之间的关系是密切联系,相辅相成的,由此共同构成行政法体系的全部内容。

三、行政法的特点

行政法的特点,即行政法区别于其它法律部门的个性。纵观我国行政法,可以说,它有如下几个“特别”之点:

(一)内容繁多涉及面广

行政法是调整行政关系的法律,而行政关系范围极其广泛。国家行政关系的广泛性,决定了行政法内容的广泛性。现代行政活动领域

随着社会的发展日益广泛而复杂,政府从事着几乎无所不包的事务,行政权的运用已从初期的国家政治经济社会的活动深入到每个公民的生活,以及地球以外的空间。由此,内容繁多,体系宏大是行政法一个重要特点。

(二)灵活多变稳定性小

相对于其它法律,行政法内容最易变动。行政管理必须根据不断变化的客观情势和环境适时地进行调整,新的情况、新的事务不断出现则需要行政活动及时作出反应。特别是在当今社会,随着科学技术的迅猛发展,社会变迁的规模、速率都发生了巨大变化,这就要求在立法上灵活多变,否则就难以使国家行政活动在各个方面都有章可循。可见,国家行政领域广阔,内容复杂而多变,行政关系又发展较快,行政法内容也就必须迅速及时加以修正。

(三)形式多样不成法典

由于行政事务范围广泛、复杂和易变,加之行政对象的专业技术性又较强,因而难以制定一部包罗万象的行政法典,只能根据不同的管理事项,制定各种形式的单行法规以便适用。虽然不少国家都在努力制定行政法典,但都不太理想。因此,在形式上,行政法与宪法、民法、刑法等有一个很大的不同,即它通常并不表现为一部系统、完整的统一法典,而是分散在大量的有关行政机关及其活动、具有法律效力的各种规范性文件之中。

综上所述,行政法在内容上广泛、复杂、易变,导致其在形式上无法形成统一的法典,其容纳量之大可想而知。这就是行政法区别于其它法律部门的特殊性之所在。

第二节 行政法的渊源和分类

我们说,行政法没有统一完整的法典,而是由多种多样的形式来表现的,而这种种表现形式就是行政法的渊源。

一、行政法的渊源

行政法的渊源,指行政法的来源,是行政法有哪些具体的表现形式。

行政法的表现形式从理论上讲,可以分为“集中式”和“分散式”。“集中式”即法典式。由于行政法内容的特点,很难统一于一部法典之中,故没有一部统一的法典,便成为行政法的特征。“分散式”即以分散的法规来表现行政法律规范。

用分散的法律文件表现行政法律规范,是当今世界大多数国家均采用形式,我国也是其中之一。用分散的法律文件来表现行政法律规范,也是我国行政法一大形式特点。

我国行政法散见于以下法律形式之中:

(一)宪法

宪法是国家的根本大法,是一切立法的依据。宪法规定了我们国家和社会的基本制度,国家机构,规定了公民的权利和义务等带有根本性的问题。但它同时也是我国行政法的一种渊源,是行政法的一种表现形式。因为,宪法所规定的某些内容(与行政管理相联系的)同时也是行政法的内容。当然,与其它法律形式相比,宪法是行政法的根本源渊。

(二)法律

这里所讲的法律,不是通常所指的各种法律规范的总称(广义的法律),而是指国家最高权力机关及其常设机关所制定的规范性文件(狭义的法律)。

作为我国整个社会主义法律的形式之一,法律是仅次于宪法的“二级大法”。根据法律制定机关和调整对象的不同,法律又可分为基本法律和一般法律。基本法律是由全国人民代表大会制定和修改,规定和调整国家和社会生活中某一方面的带根本性、全面性的社会关系的规范性文件,如《中华人民共和国法院组织法》即是有关国家行政机构的基本法律。一般法律是由全国人民代表大会常务委员会制