

行政法学基础知识

全宏荣 编著

◆ 湖南师范大学出版社

行政法学基础知识

全宏荣 编著

湖南师范大学出版社

行政法学基础知识

全宏荣 编著
责任编辑：孙利军
责任校对：全 健

湖南师范大学出版社出版发行
(长沙市岳麓山)

湖南省新华书店经销 核工业中南三〇六印刷厂印刷

850×1168 32开 6.5印张 136千字
1999年7月第1版 1999年7月第1次印刷

ISBN7-81031-815-2/D·059

定价：9.70元



金宏荣同志近照

前 言

党的十五大和九届人大会议确立了“依法治国”为基本治国方略。“依法治国”的实施,要求我们既要健全各项法律制度,又要加强法制环境建设,注重全民族法制意识、法制观念、法制素养的普遍提高。只有全民族的法制意识、观念、素养得到了提高,“依法治国”的实施才会有一个很好的社会性的群众基础。

“依法治国”的核心是依法行政。依法行政要求所有的干部、群众都懂法,即国家各级各类管理人员都能依法办事,被管理对象能自觉遵守法制管理且能依法监督行政工作。因而,推广和普及行政法学知识是普法工作中的重心,是实施依法行政必须进行的一项基础性工作。

我是1988年才从事行政工作并开始接触行政法理论的。为了搞好工作,提高自身的法学素养,我必须大范围地系统地学习行政法理论。我国法学界专家、学者们大胆的理论探索和理论纵深研究,以及国外一些学者对行政法的一些适合我国国情的看法和见解,给了我很多有益的启迪。

1995年底,我下定了一个决心:一定要把我国行政法基础性的、已定性的理论整理出来,用较为简洁的编排形式和

通俗易懂的语言撰写成书,推介给广大中、基层干部,部队官兵,各种各类大中专院校、职业学校非法律专业学生,个体工商户和企事业单位管理人员,以此作为我对推广、普及行政法学知识教育的一点贡献。我把自己的这一想法告知单位的领导和同事们时,他们都很赞同和支持。1997年5月,我开始了《行政法学基础知识》一书的撰写。期间,中共“十五”大和九届人大会议的召开,以及两会把“依法治国”定为基本治国方略的会议精神给了我极大的鼓励。寒来暑去,终于在1998年8月完稿。

应说明的是,在成书过程中,中共湖南省委政研室、组织部,湖南省人民政府法制局、司法厅、财贸办及湖南师范大学法学院、衡阳市中级人民法院、衡南县人民法院等单位的部分领导、专家、教授以及我所在单位的领导和同事们给了我许多关心和支持,特别是一些专家、教授对书中一些观点、概念的处理,给予了具体的指导。如果没有这些领导、专家、教授、同事、朋友们的热忱帮助、鼓励和支持,也许我的工作会半途而废。现值该书付梓出版之际,我对这些曾帮助和支持过我的领导、专家、教授、同事、朋友们表示最崇高的敬意。

在出版过程中,该书得到了湖南师范大学出版社领导和同志们的许多关照,特别是总编室主任黄林同志、审稿室主任孙利军同志,他们为该书的出版做了许多艰苦细致的工作,在此,我表示最真诚的谢意!

行政法学研究工作在我国起步较晚,历时不太长,许多

观点要在进一步的社会实践中得到完善和发展。在该书的撰写过程中,我尽可能做到所涉及的概念、原理、定义客观化、通俗化、准确化,但由于本人知识素养、思想水平、法学观念的局限,该书的缺点、错误在所难免,因此,我真诚希望广大读者,以老师对待学生的心态来阅读这本书,对其中的缺点、错误予以纠正和批评,共同为繁荣我国行政法理论作出贡献。

全宏荣

1999年6月2日

目 录

第一章 行政法与行政法学

- 第一节 行政法的涵义、渊源及特征····· (1)
- 第二节 行政法的基本原则 ····· (6)
- 第三节 行政法有关其他文件的法律地位····· (10)
- 第四节 行政法学的涵义····· (14)

第二章 行政法的形成和发展

- 第一节 世界行政法的形成和发展····· (21)
- 第二节 中国行政法的形成和发展····· (29)

第三章 行政主体

- 第一节 行政主体的基本概念····· (39)
- 第二节 行政职权的概念····· (42)
- 第三节 行政主体资格的取得、变更和丧失 ····· (44)
- 第四节 行政主体的范围····· (48)

第四章 行政行为

- 第一节 行政行为的基本概念····· (61)
- 第二节 行政行为的分类····· (65)
- 第三节 行政行为效力····· (70)
- 第四节 一般行政行为的表现形式····· (77)

第五章 行政立法

- 第一节 行政立法的涵义和权限····· (91)
- 第二节 行政立法主体及其形成过程····· (94)
- 第三节 行政立法原则 ····· (100)
- 第四节 行政立法程序和效力 ····· (106)

第六章 行政执法

- 第一节 行政执法的基本概念 ····· (111)
- 第二节 行政执法的依据 ····· (114)
- 第三节 行政执法表现形式 ····· (118)
- 第四节 行政执法的基本程序 ····· (135)

第七章 行政行为监督

- 第一节 监督的基本概念 ····· (143)
- 第二节 监督的法制体系 ····· (149)
- 第三节 监督原则和法律效力 ····· (158)
- 第四节 救济监督的基本程序 ····· (162)

第八章 行政赔偿

- 第一节 行政赔偿的基本概念 ····· (169)
- 第二节 行政赔偿的法制体系 ····· (178)
- 第三节 行政赔偿程序 ····· (187)

- 参考书目 ····· (198)

第一章 行政法与行政法学

第一节 行政法的涵义、渊源及特征

一、行政法的涵义

什么是行政法,不同的时代、不同的国家、不同的社会制度对此有不同的理解。行政法产生之初,没有行政程序的规定,没有补救原则,因此,那时行政法的涵义只能界定在规范行政管理这一简单的范围内。

现代意义上的行政法有自己独立的体系,同过去相比,它的涵义已深刻得多、宽广得多。大陆法系把法律分为公法、私法两类,行政法被认为是调整公共行政活动的公法。英美法系没有公法和私法的划分。英美法系国家的行政法,被认定为控制行政机关权力的法,包括规定行政机关行使的权力范围、原则、程序,受到行政权力侵害要给予补救等系列法。不管哪一种理解,我们认为现代意义上的行政法离不开以下几个方面的内容:

1. 关于行政权力的规定是行政法的核心内容。

之所以制定行政法,是因为国家政权中有行政权的存

在。国家行政权一方面维护了国家的稳定和发展,另一方面由于其具有国家一切权力的特征,如命令性、强制性等,运用起来极有可能对他人权益产生影响或损害,从而违背国家意愿。为了避免或消除这种损害,必须有至高无上权威的法对它加以约束。因此,行政法始终必须把行政权作为它的调整对象和调整内容。

2. 关于行政程序的规定是行政法必不可少的内容。

行政权按怎样的方式运行,才可能减少对他人权益的影响或损害?只有用法规定它的运行方式,即规定行政权必须依据一定的程序行施,这样才可能减少行政权行使时对公民、法人或其他组织正当权益和自由权利的影响和损害。

3. 关于行政补救的规定是行政法的一个重要内容。

行政权一旦影响或损害了他人权益就应该进行补救,这是民主社会人人平等原则的要求。规范行政权力的补救方法、措施、范围、原则等,是行政法体系中应有的一个重要内容。

我们从以上三点可以看出:行政法是一个体系,是调整与规定国家行政权力的范围、行政权力的组织和活动、运用行政权力的程序、产生不良后果的补救等系列法律规范的总称。

二、行政法的渊源

在我国法的体系中,行政法的渊源主要有以下几种形式:

1. 宪法

宪法中关于国家行政机关组织和职权的规范,关于国家

行政机关活动基本原则的规范,关于公民的基本权利及对这些基本权利提供保障的规范等,这些都是行政机关进行行政活动和制定其他行政法文件的基本原则和依据。

2. 法律

法律指的是国家最高权力机关制定的规范性文件。其中有关行政活动和行政活动必须遵循的法律规范、有关监督行政行为的法律规范等,是行政法的内容。

3. 行政法规

行政法规的范围有:国务院制定的行政法规、国务院批准各部委发布的行政法规、国务院批准的由其直属机关发布的行政法规等。行政法规在行政法表现形式中占有重要的地位。

4. 地方性法规(含自治条例、单行条例)

指各省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会,省、自治区、直辖市人民政府所在地的市和国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,根据本行政区域内的具体情况和实际需要所制定的规范性文件。地方性法规中有关行政活动和行政活动必须遵循的法律规范,也是行政法的重要内容。

5. 行政规章

国务院各部委根据法律、行政法规及国家政策性文件的具体指令,在本部门权限内制定的规范性文件,省、自治区、直辖市及省、自治区人民政府所在地的市、国务院批准的较大市人民政府,根据法律、行政法规,按照规定程序所制定的、适用于本行政区域管理的规范性文件叫行政规章。规章

是行政法内容之中比例较大的一种。

6. 法律解释

在法律、法规、规章具体适用过程中,为明确界限或进一步补充以及说明如何具体适用,有权单位据此所作的解释叫法律解释。法律解释可分为立法解释、司法解释、行政解释三种。行政法中的法律解释主要是指与行政活动有关的法律解释。

以上六种是行政法的渊源。除此之外,法的一般原则、判例,行政活动中的惯例、我国参加缔结的国际条约(除宣布持保留意见外),也为行政行为所尊重和采用,享有行政法的地位。

应该注意:行政法学中的“法”是一个大概念,它包括宪法、法律、法规、规章等所有规范化文件和法律解释;行政法是“法”的一个重大分支,或者说是“法”的一个重大体系。法律是“法”之中的一个重要部分。我们绝不可以把法称做法律,或者把法律等同于法。此外,我们平常所说的“法律行为”、“法律手段”、“法律依据”、“法律地位”、“法律后果”、“法律责任”、“法律规范”、“法律效力”、“法律错误”、“法律解释”等类似常用词语中的“法律”,与法制体系中的法律不是同一概念,这些常用词语中的“法律”指的是一切具有法律特征和地位的法理和法则。

三、行政法的特征

与其他法比较,行政法有以下几个方面的特征:

1. 无统一、完整的法典。

除行政法规和地方性法规、规章外,行政法中的许多规

定往往分散在宪法、普通法之中。再由于公共行政的广泛性、复杂性、专业性、多变性等特点,不可能制定出一部包罗全部行政活动规则的统一法典。行政法只能是分散的、大量的行政法规范的总和。

2. 富于变动而缺乏稳定。

所有法都在追求稳定,行政法也同样在追求稳定,但是,由于社会公共事物发展变化的速度较快,相应的行政管理活动也应随之变化而变化,因此,相对其他法而言,行政法特别是行政机关所制定的法律规范,是最富于变化而缺乏稳定性的。当然,行政法这一特征并不否定它起码所应具备的必要的法的稳定性。

3. 实体法与程序法没有明显的界限。

由于行政活动较为复杂且变动不拘,各行政机关的职权、职责范围各不相同,行政法对行政程序很难作出完全一致的、统一性的规定,对行政程序的具体规定只能分散于各个具体的实体法中,只有这样才能保障行政实体法不因行政程序的规定而影响实施。

4. 维权与控权既对立又统一。

行政法作用的表现形式是两种:一是维护国家的行政权力的严肃性,保障政令畅通;二是控制行政权力的随意性,保障行政主体及其工作人员不滥用行政职权。两种作用既对立又统一,共处于行政法统一体中。

第二节 行政法的基本原则

行政法的基本原则,指的是贯穿于行政法之中、用于指导行政法的制定和实施的基本准则。它是人们对行政法精神实质的概括,反映着行政法的价值和目的所在。

学习和研究行政法的基本原则有着特别重要的意义:①有助于行政法规范适用上的统一。②对行政法的制定、修改、废止有重要意义。③行政法的基本原则能够弥补成文法的不足。

世界各国基于不同的国情,对行政法基本原则的领会和观念也有所不同。被人们称为行政法“母国”的法国,因受“公共权力”和“公务”观念的影响,将行政法的原则概括为“公务连续性原则”、“公务平等性原则”和“公务适应性原则”等。英国的行政诉讼由普通法院管辖,对行政法起支配作用的是“议会主权原则”和“公务适应性原则”等。英国特别重视“越权无效”这一观念,“越权无效”成了英国行政法的核心思想。英国“越权无效”的理解主要在破坏自然公正、超越权限、程序不当、不履行义务、权力滥用、记录中有法律错误、禁止翻供等方面。美国的行政法同英国一样由普通法院管辖,美国特别重视程序,正当程序观念是美国行政法的理论基础。

我国对行政法基本原则最早的理解是“为人民服务”原则。“为人民服务”原则包括广泛吸收人民群众参加国家行

政管理原则、各民族一律平等原则、民主集中制原则、按客观规律办事原则、实行有效行政管理原则等方面的内容。这一基本原则的缺陷十分明显,它没有将行政法的基本原则同政治原则、宪法原则、行政管理原则区别开来,没有体现出行政法基本原则所特有的法律属性。

行政法所要解决的主要问题就是行政权问题。没有对行政权的控制,行政法就形同虚设;行政法一个重要的目的就是有效地控制行政权,使行政权依法行使。经过 10 多年的探索和研究,我国法学界认定的行政法的基本原则主要表现在以下两个方面。

一、行政合法性原则

行政合法性原则指的是行政机关必须依法行政。首先,行政活动必须依据法。行政机关不能任意地采取行动,只能在法授权的范围内采取措施。对于公民来说,在不违犯法和道德的情况下可以从事一切活动;对于行政机关来说,只能是在有法的规定下才能为之。例如,没有法的授权,行政机关不能剥夺或限制公民的权利,也不得对公民设定或增加义务。其次,行政活动必须合法。也就是说,行政活动必须按法的立法精神和具体规定行使,且不得超越法定权限,必须符合法定程序。

坚持行政合法性原则,有利于推进法治。政府权力的性质决定了行政主体容易犯“官本位”错误,行政主体用行政合法性原则指导自己的行政活动,就可以在很大程度上避免犯“官本位”错误。行政权力可以支配他人,但它本身同样应该受法的约束;当行政权力被任意行使时,势必构成对公民、法

人及其他组织的侵害。坚持行政合法性原则,可以预防行政活动中违法行为的发生,使行政主体及行政人员认识到权力应该受到法的约束而不能胡乱行政。坚持行政合法性原则,有利于监督行政主体依法行使行政职权,从而达到保护公民、法人和其他组织合法权益的目的。

二、行政合理性原则

行政合理性原则指的是行政主体所作出的行政决定一定要符合法的意图和精神,符合公平、公正的法的理性。行政合理性原则中的“理”指的是法理,即能够体现全社会共同遵守的行为准则。它与“社会公德”、“人类道德”、“伦理”之中的“理”是完全不同的概念。

行政合理性原则主要体现在行政主体的自由裁量权上。任何法都有一定的限度,尤其是规范行政活动的法,法的条文涵盖不到的地方,需要有行政主体的自由裁量权;此外,法也不应该面面俱到,使行政主体束手无策。面对十分复杂的社会情况,必须留给行政主体一定范围内的自由裁量权,才有利于行政管理在具体情况下灵活处理行政事物,在特定情况下采取较为适当的特定措施。但是,这种裁量权并不能任意胡为,而应该在行政合理性原则下斟酌选择,根据客观情况采取适当措施或作出合适的决定。行政法基本原则中的行政合理性原则,就是说行政主体自由裁量行为同样应受到一定的约束。

行政合理性原则主要由以下几方面内容构成:

1. 行政行为必须符合法的目的。

法赋予行政机关以自由裁量权的目的,是为了有效地实