

中国行政法律

法学系列教材

薛珍 邹荣 编著

华东理工大学出版社

法学系列教材

中国行政法律

薛 珍 邹 荣 编著

华东理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政法律/薛珍 邹荣编著. —上海:华东理工大学出版社,1999.12

法学系列教材

ISBN 7-5628-1023-0

I. 中... II. 薛. 邹... III. 行政法-中国-教材

IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 15601 号

法学系列教材

中国行政法律

薛 珍 邹 荣 编著

华东理工大学出版社出版发行

上海市梅陇路 130 号

邮政编码 200237 电话 64253429

新华书店上海发行所发行经销

上海长阳印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 13.75 字数 352 千字

1999 年 12 月第 1 版 2004 年 4 月第 5 次印刷

印数 13061-16090 册

ISBN 7-5628-1023-0/D·48 定价 17.00 元

内 容 提 要

本书系统全面地介绍了中国行政法的基本理论及行政组织法、行政行为法、行政复议法、行政诉讼法、国家赔偿制度等内容,具有理论联系实际性强、简明扼要、内容全面等特点,特别是反映出我国最新的行政法律制度,如行政处罚、行政复议等,并且书后附有大纲及练习题,以便读者学习。

法学系列教材编委会

主 任：陈生根

副主任：许福生 于 江

编 委(以姓氏笔画为序)：

于 江 许福生 陈生根

沈 亮 张祖明 赵胜业

徐 青

说 明

本套法学教育系列教材包括《法理学教程》、《中国宪法》、《中国民法》、《中国民事诉讼法》、《中国刑事法律》、《中国经济法》、《中国婚姻家庭法教程》、《中国行政法律》、《司法文书》和《司法职业道德》共 10 种,将于 2000 年夏出齐。

本套教材以我国现行法律为主要依据,结合司法实践,并根据中专层次和成人学员的特点,系统介绍法学各门学科的基本理论、基本知识,又注意贯彻理论联系实际的精神。

《中国行政法律》是这套教材中的一本。由华东政法学院邹荣(第一章、第九章、第十二章、第十五章)、薛珍(第二、三、四、五、六、七、八、十、十一、十三、十四章)编著,全书由薛珍统稿。

本套教材由上海市电视中等专业学校组织编写。除供学校教育使用外,也可供社会培训使用。

在本套教材编写过程中,参考了许多书目(附于本书之末),谨向书目的编著者表示衷心的感谢。

因编写时间仓促,本教材难免存在缺点,欢迎广大师生、读者批评指正。

上海市电视中等专业学校

2000 年 3 月

目 录

上篇 行 政 法

第一章 行政法概述

第一节 行政法的基本概念	3
第二节 行政法的渊源	12
第三节 行政法的基本原则	15
第四节 行政法律关系	25

第二章 行政主体

第一节 行政主体概述	31
第二节 行政机关与授权组织	35
第三节 行政主体的行政职权	47

第三章 行政行为概述

第一节 行为的概念与分类	50
第二节 行政行为的成立与合法要件	55
第三节 行政行为的效力	58
第四节 行政程序	61

第四章 抽象行政行为

第一节 行政立法行为	66
第二节 制定规范性文体的行为	74

第五章 具体行政行为

第一节 行政检查监督	81
第二节 行政许可	86
第三节 行政处罚	95
第四节 行政强制	106
第五节 行政裁决	116
第六节 其他具体行政行为	120

第六章 行政合同

第一节 行政合同概述·····	124
第二节 行政合同的类型·····	129
第三节 行政合同的签订、履行以及变更和解除·····	132

第七章 违法行政责任

第一节 违法行政责任概述·····	136
第二节 行政侵权赔偿·····	140

第八章 监督行政

第一节 监督行政概述·····	166
第二节 权力机关的监督·····	172
第三节 行政复议·····	176
第四节 司法监督·····	190

下篇 行政诉讼法

第九章 行政诉讼概述

第一节 行政诉讼与行政诉讼法·····	195
第二节 行政诉讼的基本原则·····	201

第十章 行政诉讼的受案范围与管辖

第一节 行政诉讼的受案范围·····	208
第二节 行政诉讼管辖·····	221

第十一章 行政诉讼参加人

第一节 行政诉讼的原告·····	230
第二节 行政诉讼的被告·····	235
第三节 行政诉讼的第三人·····	240
第四节 行政诉讼的其他参加人·····	244

第十二章 行政诉讼的证据

第一节 行政诉讼证据概述·····	250
第二节 举证责任·····	260

第十三章 行政诉讼程序

第一节	起诉与受理·····	265
第二节	第一审程序·····	269
第三节	第二审程序与再审程序·····	276
第十四章	行政诉讼的法律适用与裁判	
第一节	行政诉讼的法律适用·····	283
第二节	行政诉讼的裁判·····	290
第十五章	行政诉讼的执行	
第一节	行政诉讼执行概述·····	302
第二节	执行的条件、主体和对象·····	305
第三节	执行措施与执行程序·····	309
第四节	非诉讼行政行为的执行·····	315

附 录

一、教学大纲·····	321
二、练习题·····	400
三、主要参考书目·····	431

上 篇

行 政 法

第一章 行政法概述

第一节 行政法的基本概念

一、行政

行政法是有国家行政管理各种法律规范的总称。因此,要研究行政法,首先就必须搞清楚什么是“行政”,什么是“行政权”,其中包括行政的概念和特征、行政的分类、行政与行政权的关系等多方面的问题。

(一) 行政的概念

行政一词,在日常生活中随处可见,人们从各种不同的角度可以作出不同的理解和解释。例如,资产阶级的学者们对“行政”一词的解释就不尽相同,有的认为行政是不必依据法律而进行的为实现国家政治目的的活动,即目的实现说([德]马叶尔);有的认为政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行,即国家意志执行说([美]古德诺);有的认为行政在广义上泛指政府的各种实际活动,在狭义上则是指行政机关的活动,即广义行政与狭义行政说([美]威洛比);有的认为行政是除立法、司法以外的一切作用,即除外说([日]美浓部达津);还有的认为行政是国家统治权所发生作用的一种,除法定不属行政外,凡依法规所补充办法之决定与运用、处理公务,以完成国家目的的行为皆属之,即除外加目的说,等等。在我国,学术界对“行政”也有诸多不同的论述。学者们之所以对“行政”一词有诸多不同的理解和解释,这同他们本身的政治观点

和政治主张,以及所处的时代与环境有着密切的关系。

就行政的本意而言,行政实际是一种组织管理活动。但这种界定不能作为我们研究行政法的起点,因为就单纯的组织活动而言,存在于所有有人群存在的地方,如社会组织有组织管理的活动,党派有组织管理活动,企业、事业单位也有组织管理活动等等。事实上,行政法并不是以所有的组织管理活动为调整和规范对象的。

总之,行政法上所涉及的行政,是指国家对社会事务的组织与管理活动。

(二) 行政法上行政的特征

1. 行政是一种国家活动,它不包括一般社会组织对其内部事务的管理。对行政可以理解为是以国家的名义,并以国家强制力作保证,对社会公共事务的组织与管理。即西方学者所谓的公共行政。就是说,这里的行政所涉及到的社会公共事务,而不是某一组织或团体的事务,正因为如此,不是任何一个组织或人员都能够从事这种组织管理活动,必须是与一定的国家机关相联系的。根据现代民主与法制的要求,能够从事公共行政管理活动的只有国家行政机关。

2. 行政是一种组织管理活动。如果说第一个特征是将国家行政管理活动与其他一般的组织管理活动相区别的话,那么行政是一种组织管理活动这一特征则是将行政这一国家活动与其他国家活动相区别的一个特征。就是说,行政作为一种国家活动,与其他国家活动所不同的就是它的功能是一种组织管理活动。因为立法也是一种国家活动,但它的功能在于为全社会制定出必须得到遵守的规范,是提供规则的一种活动;司法也是一种国家活动,但司法活动的职能是裁决争议,也就是说,一切争议发生以后,最终的解决途径就是通过国家司法机关根据法定程序加以解决。当然,国家活动还有很多,但所有的国家活动的功能都是不同的,行政就是以其对社会事务的组织与管理的功能与其他国家活动相区别的。这种组织管理包括规划、决策、领导、协调、监督、反馈等内容,它具

有明显的主动性。

综合以上两个方面的特征,我们可作如下归纳:行政的主体是国家行政机关,行政的依据是国家现行的法律制度,行政的内容是政务的推行,行政的核心是国家行政权的实施,行政的方式是具体的组织和管理,这便是行政的基本特征。

(三) 行政的分类

按设定的标准对某种事务进行多角度的分类,目的在于通过分类研究,既把握该种事务的共性,又区分出该事务中分门别类的个性,进而分析其内在联系,便于作出进一步的研究。就行政而言,对其所作的分类大体可按以下几方面进行。

1. 根据行政的业务范围标准的分类。社会事务纷繁复杂,内容繁多,而且有随着社会发展而日益复杂的趋势,虽然诸多行政管理有着共同点,但是就每一个领域而言,又有各自不同的特点和要求。因此,按照不同的业务范围,可以将行政划分为国防行政、外交行政、治安行政、工商行政、科技行政、文化行政、教育行政、民政行政、司法行政等等。

这种分类的意义在于:第一,有利于根据不同的专业领域的行政管理的特点,制定规范,有针对性地进行管理;第二,这是行政法学分论体系的主要依据,如工商行政法学、税务行政法学、教育行政法学、文化行政法学以及治安行政法学等等。

2. 根据管理者与被管理者之间有无隶属关系为标准,可以将行政划分为内部行政与外部行政。所谓内部行政是指行政机关对其内部所属的人财、物的调配、使用,例如行政机关对公务员的管理,人民政府对其机构的设立、调整、撤并等。行政机关为了能够履行法律赋予的对特定社会事务管理的职能,就必须对其自身加强组织管理,所以内部行政的健全,是健全外部行政的前提。所谓外部行政是指行政机关对社会事务的组织管理,如工商局对工商企业的管理,文化行政管理部门对文化事务的管理、教育行政管理部门对学校以及其他教育机构和教育事务的管理等。应当说,外部行

政是国家行政机关的根本职能,社会能否稳定,科技、文化、教育等事务能否健康地发展,在很大程度上,取决于行政机关履行外部职能的状况。

这种分类的意义在于,第一,行政机关既是内部行政的实施者,也是外部行政的实施者。因此,对行政机关而言,就应当严格区分哪些是内部事务、哪些是外部事务,从而避免用内部行政管理的方法对外部事务进行管理,造成主体身份的交错;第二,内部行政管理与外部行政管理所引起的争议解决途径是不同的,内部行政争议只能通过诸如行政监察等内部途径加以解决,而不能通过解决外部行政争议的行政诉讼或行政复议的途径来解决。

对于行政还可以做多种分类,比如实质行政与形式行政、国家行政与地方行政等等,限于篇幅,这里不多作介绍。

(四) 行政权

行政权是指国家对社会事务进行组织管理的权力。行政权是国家权力的一种,与国家立法权、国家司法权等共同构成了国家权力体系。

行政权与行政有着密切的关系。如前所述,作为国家管理活动的行政,是由国家行政机关依据宪法和法律的规定进行的,其核心是国家行政权的实施。这就清楚地表明了行政与行政权的关系。首先,行政权是行政活动的基础和前提,如果没有行政权,就不可能对社会事务进行组织与管理,当然也就不可能通过宪法和法律将某一具体的行政权赋予给特定的行政机关,从而统治阶级的意志也就无法贯彻在对社会事务的组织管理中,这就是为什么各阶级都希望通过各种方式推翻另一个阶级的统治,来取得包括行政权在内的一切国家权力的原因。就某一个具体的机关或组织而言,这一原理也是适用的,如果没有法律赋予某个机关或组织以行政管理权,那么这个机关或组织就没有资格从事对社会事务的组织与管理活动。其次,行政是行政权的具体体现,或者说行政是行政权的实施过程,不通过具体的组织管理活动,行政权也就不可能体现

出来,就成为一个抽象的概念,没有任何实质意义。因此,行政权是行政的基础和前提,而行政是行政权的具体表现形式。

行政权在行政法上是一个重要的概念。从某种意义上说,行政法的核心任务就是研究国家如何通过合理的方式将行政权具体赋予和分解到特定的行政机关或组织,而获得行政管理权的国家行政机关或组织又应当如何正当的行使行政管理权,维护社会秩序,促进社会各项事务的进步;另一方面,在行政权运作的过程中,如果引起争议,又应当通过哪些途径来解决这些争议,而如果行政权运作的结果导致被管理者合法权益遭受损害时,怎样对受害者进行实际的赔偿等,都是行政法的重要内容。行政法理论界的“控权学派”更是认为,行政法的核心任务就是控制行政权,防止行政权的滥用,维护公民的合法权益。

二、行政法的概念

(一) 行政法的调整对象

行政法的定义是行政法学者对行政法本质特征的理论表述。由于各国制度不同,更由于所持的依据,理解的角度不同,所以行政法的定义至今仍是一个有争论的问题,尚未形成统一的定义。时至今日,无论是国内还是国外,学者们对这一问题的理解还存在着很大的差异。

在大陆法系国家,行政法被认为是调整公共行政活动的公法。一般认为,行政法是公法的组成部分,是公法中专门调整行政活动的部分。大陆法系的这种观点,是与其将法律分为公法、私法的法律传统相吻合的。在英美法系国家,行政法被认为是“控制行政机关权力”的法律,它规定行政机关可以行使的权力,确定行使这些权力的原则,对受到行政行为的损害者给予的法律补偿。英美法系的行政法是由其制度所生成,与其法律不分公法、私法,注重程序的传统相吻合。

在我国,对行政法的定义也是众说不一。学者们通过各种不同

的角度对行政法下过不同的定义,有的根据行政法的内容下定义,有的根据行政法的结构下定义,根据行政法的结构和调整对象以及目的下定义,有的则根据行政法的核心是对行政权的规范这一特点下定义。这些从不同的角度给行政法下的定义,反映了学者们对行政法这一客观现象的不同理解,以及对行政法研究不同的侧重点。这些定义各有其依据和标准,值得研究和参考。我们认为,划分法律各部门的主要依据就是法的调整对象的特殊性。因此,首先有必要弄清行政法的调整对象。

法的调整对象都是一定的社会关系,行政法调整的对象是国家行政管理关系。

国家行政管理关系是指国家通过行政机关对社会事务进行组织和管理的过程中与被管理者所形成的社会关系。其具体的表现形态有:第一,行政机关与其内部的人、财、物的组织管理关系,比如行政机关与国家公务员之间的职务任用关系;第二,行政机关与公民之间的关系,比如公共安全机关对公民身份的确认与查验所形成的关系;第三,行政机关与各种社会团体之间的关系,如行政机关对各种非法社团的取缔所形成的关系;第四,行政机关与企业、事业单位的组织管理关系,如工商局对企业经营活动进行监督、管理所形成的关系以及教育行政主管部门对学校、教师等所形成的管理与被管理关系;第五,其他国家机关与组织、公民等对行政机关的监督过程中所发生的关系,比如人民法院在行政诉讼中与行政机关所形成的诉讼关系。值得注意的是,在特定情况下,我国行政机关与在我国境内的外国人、外国组织和外国企业之间所形成的管理与被管理关系,也受我国行政法的调整。

(二) 行政法的定义

根据以上对行政法所调整对象的分析,我们认为,行政法可定义如下:行政法是指调整和规范国家行政管理关系的各种法律规范的总和。

理解这一定义应当注意:第一,行政法调整的是国家行政管理