



附：行政法学自学考试大纲

行政法学

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 罗豪才



北京大学出版社

全国高等教育自学考试指定教材
法律专业(本科)

行政法学

(附:行政法学自学考试大纲)

全国高等教育自学考试指导委员会组编

主 编 罗豪才

副主编 湛中乐

撰稿人 (按姓氏笔画为序)

马怀德 甘 雯 沈 岿 杨建顺

罗豪才 莫继宏 湛中乐

北京大学出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

行政法学/罗豪才主编. - 北京:北京大学出版社, 1998

ISBN 7-301-03326-5

I. 行… II. 罗… III. 行政法-法学-中国 IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 01003 号

书 名: 行政法学 附:行政法学自学考试大纲

责 任 者: 罗豪才主编

责 任 编 辑: 李 霞

标 准 书 号: ISBN 7-301-03326-5/D·342

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京大学校内 100871

电 子 信 箱: zpup@ pup.pku.edu.cn.

排 版 者: 北京大学出版社激光照排中心

印 刷 者: 涿州市星河印刷厂

880×1230 毫米 32 开本 15.375 印张 440 千字

2000 年 3 月第三版重排本 2000 年 3 月第一次印刷

定 价: 20.00 元

本书如有质量问题,请与教材供应部门联系。

版权所有 侵权必究

组编前言

当您开始阅读本书时,人类已经迈入了二十一世纪。

这是一个变幻难测的世纪,这是一个催人奋进的时代。科学技术飞速发展,知识更替日新月异。希望、困惑、机遇、挑战,随时随地都有可能出现在每一个社会成员的生活之中。抓住机遇,寻求发展,迎接挑战,适应变化的制胜法宝就是学习——依靠自己学习、终生学习。

作为我国高等教育组成部分的自学考试,其职责就是在高等教育这个水平上倡导自学、鼓励自学、帮助自学、推动自学,为每一个自学者铺就成才之路,组织编写供读者学习的教材就是履行这个职责的重要环节。毫无疑问,这种教材应当适合自学,应当有利于学习者掌握、了解新知识、新信息,有利于学习者增强创新意识、培养实践能力,形成自学能力,也有利于学习者学以致用、解决实际工作中所遇到的问题。具有如此特点的书,我们虽然沿用了“教材”这个概念,但它与那种仅供教师讲、学生听,教师不讲,学生不懂,以“教”为中心的教科书相比,已经在内容安排、形式体例、行文风格等方面都大不相同了。希望读者对此有所了解,以便从一开始就树立起依靠自己学习的坚定信念,不断探索适合自己的学习方法,充分利用自己有的知识基础和实际工作经验,最大限度地发挥自己的潜能达到学习的目标。

欢迎读者提出意见和建议。

祝每一位读者自学成功。

全国高等教育自学考试指导委员会

1999年10月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
一、行政的涵义	(1)
二、行政权力与公民权利	(3)
三、行政法的概念	(6)
四、行政法的渊源	(7)
五、行政法的分类	(12)
六、行政法的特点	(12)
第二节 行政法关系	(14)
一、行政法律关系	(15)
二、监督行政法律关系	(20)
第三节 行政法的基本原则	(26)
一、行政法基本原则的涵义	(26)
二、行政合法性原则	(27)
三、行政合理性原则	(29)
四、行政应急性原则	(30)
第四节 行政法在法律体系中的地位和作用	(31)
一、行政法在法律体系中的地位	(31)
二、行政法的作用	(33)
第五节 行政法学的发展及其学科体系	(37)
一、行政法与行政法学	(37)
二、国外行政法学的发展概况	(38)
三、我国行政法学的发展概况	(39)
四、本书的体系安排	(40)
第二章 行政法律关系主体	(42)

第一节 行政法律关系主体概述	(42)
一、行政主体	(42)
二、行政相对方	(54)
第二节 国家行政机关	(55)
一、国家行政机关的概念、性质和特征	(55)
二、国家行政机关与相关概念的区别	(59)
三、具有行政主体资格的国家行政机关	(59)
第三节 被授权的组织和被委托的组织和个人	(66)
一、行政授权和行政委托	(66)
二、行政机关以外行政主体的具体形态	(68)
三、被委托的组织和个人	(71)
第四节 公务员	(73)
一、公务员的概念和范围	(73)
二、公务员法律关系	(75)
三、公务员的权利	(80)
四、公务员的义务	(82)
五、公务员的责任	(85)
第五节 行政相对方	(86)
一、实体法上的地位	(87)
二、程序法上的权利	(89)
第三章 行政行为概述	(91)
第一节 行政行为的涵义与特征	(91)
一、行政行为的概念	(91)
二、行政行为的特征	(93)
第二节 行政行为的内容与效力	(95)
一、行政行为的内容	(95)
二、行政行为的效力	(97)
第三节 行政行为的分类	(99)
一、内部行政行为与外部行政行为	(100)
二、抽象行政行为与具体行政行为	(101)
三、羁束行政行为与自由裁量行政行为	(102)

四、依职权的行政行为与依申请的行政行为	(103)
五、单方行政行为与双方行政行为	(104)
六、要式行政行为与非要式行政行为	(105)
七、作为行政行为与不作为行政行为	(105)
八、行政立法行为、行政执法行为与行政司法行为	(106)
九、自为的行为、授权的行为和委托的行为	(107)
第四节 行政行为的成立与合法要件	(108)
一、行政行为的成立要件	(108)
二、行政行为的生效规则	(109)
三、行政行为的合法要件	(111)
第五节 行政行为的无效、撤销与废止	(114)
一、行政行为的无效	(115)
二、行政行为的撤销	(116)
三、行政行为的废止	(117)
第四章 抽象行政行为	(119)
第一节 抽象行政行为概述	(119)
一、抽象行政行为的概念与特征	(119)
二、抽象行政行为的分类	(120)
三、抽象行政行为有效成立的要件	(121)
第二节 行政立法行为	(123)
一、行政立法的概念与特点	(123)
二、行政立法的分类	(126)
三、行政立法的主体及其权限	(130)
四、行政立法的原则	(132)
五、行政立法的程序	(134)
六、对行政立法的监督	(137)
第三节 其他抽象行政行为	(138)
一、其他规范性文件的概念和特征	(139)
二、制定其他规范性文件的作用	(141)
三、制定其他规范性文件存在的主要问题	(143)
四、完善制定其他规范性文件的程序	(144)

五、对其他规范性文件的监督	(145)
第五章 具体行政行为	(147)
第一节 行政征收	(147)
一、行政征收的概念与特征	(147)
二、行政征收的内容与分类	(149)
三、行政征收的方式与程序	(150)
四、健全与完善我国的行政征收制度	(151)
第二节 行政许可	(151)
一、行政许可的概念及特征	(151)
二、行政许可的种类	(152)
三、行政许可的作用	(155)
四、行政许可的程序	(156)
五、健全和完善我国的行政许可制度	(157)
第三节 行政确认	(159)
一、行政确认的概念与特征	(159)
二、行政确认的主要形式和基本分类	(162)
三、行政确认的作用	(165)
第四节 行政监督	(166)
一、行政监督的概念与特征	(166)
二、行政监督的作用	(168)
三、行政监督的分类	(169)
四、行政监督的方法	(170)
五、行政监督的程序	(173)
第五节 行政处罚	(174)
一、行政处罚的概念及其特征	(174)
二、行政处罚的原则	(178)
三、行政处罚的种类与形式	(181)
四、行政处罚的管辖	(187)
五、行政处罚的适用	(188)
六、行政处罚的程序	(195)
第六节 行政强制	(200)

一、行政强制的概念与特征	(200)
二、行政强制行为的种类	(201)
三、行政强制与相关概念的区别	(208)
第七节 行政给付	(209)
一、行政给付的概念与特征	(209)
二、行政给付的内容和形式	(210)
三、行政给付的程序	(211)
第八节 行政奖励	(212)
一、行政奖励的概念与特征	(212)
二、行政奖励的原则	(212)
三、行政奖励的构成要件	(213)
四、行政奖励的内容和形式	(214)
五、行政奖励的程序	(215)
第九节 行政裁决	(215)
一、行政裁决的概念与特征	(215)
二、行政裁决的作用	(219)
三、行政裁决的种类	(219)
四、行政裁决的程序	(221)
第六章 行政合同	(224)
第一节 行政合同概述	(224)
一、行政合同的概念	(224)
二、行政合同的特征	(225)
第二节 行政合同的种类与作用	(227)
一、行政合同的种类	(227)
二、行政合同的作用	(230)
三、国外行政合同制度简介	(231)
第三节 行政合同的缔结、变更和解除	(232)
一、行政合同的缔结	(232)
二、行政合同双方的权利和义务	(234)
三、行政合同的履行	(236)
四、行政合同的变更和解除	(237)

五、行政合同的终止	(238)
第七章 行政指导	(239)
第一节 行政指导的概念与特征	(239)
一、行政指导的概念	(239)
二、行政指导的特征	(240)
第二节 行政指导的种类、意义与作用	(241)
一、行政指导的种类	(241)
二、行政指导的意义	(243)
三、行政指导在我国行政管理中的作用	(243)
四、外国行政指导制度简介	(244)
第三节 建立、健全我国的行政指导制度	(248)
一、在市场经济条件下建立、健全 行政指导制度的必要性	(248)
二、我国行政指导的法律规定与行政实践	(250)
三、构建我国行政指导制度的对策和建议	(252)
第八章 行政程序法	(256)
第一节 行政程序法概述	(256)
一、行政程序的概念和种类	(256)
二、行政程序法	(258)
第二节 行政程序法的历史发展	(260)
一、外国行政程序法的历史发展阶段	(260)
二、我国行政程序法的状况	(262)
第三节 行政程序法的基本原则和基本制度	(264)
一、行政程序法的基本原则	(264)
二、行政程序法的基本制度	(266)
第九章 行政违法与行政责任	(271)
第一节 行政违法	(271)
一、行政违法的概念及特征	(271)
二、行政违法的构成要件	(273)
三、行政违法的分类	(274)
四、行政不当	(276)

第二节 行政责任	(277)
一、行政责任的概念及特征	(277)
二、行政责任的构成要件	(278)
三、行政侵权责任概念	(279)
四、行政责任的追究和免除	(279)
第三节 行政责任的种类与方式	(282)
一、行政主体承担行政责任的方式	(282)
二、公务员承担行政责任的方式	(283)
三、行政相对方承担行政责任的方式	(285)
第十章 行政赔偿	(287)
第一节 行政赔偿概述	(287)
一、行政赔偿责任	(287)
二、行政赔偿的特征	(288)
三、行政赔偿与其他近似概念的区别	(289)
四、建立行政赔偿制度的意义	(290)
第二节 行政赔偿的范围	(292)
一、对侵犯人身权的行政赔偿	(292)
二、对侵犯财产权的行政赔偿	(294)
三、国家不予赔偿的情形	(296)
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(297)
一、行政赔偿请求人	(298)
二、行政赔偿义务机关	(299)
第四节 行政赔偿程序	(301)
一、行政赔偿请求的提出	(301)
二、行政赔偿义务机关的受案与处理	(303)
三、行政赔偿诉讼	(303)
四、行政追偿程序	(304)
第五节 行政赔偿的方式和计算标准	(304)
一、赔偿方式	(304)
二、赔偿计算标准	(305)
第十一章 行政复议	(308)

第一节 行政复议概述	(308)
一、行政复议的概念及其特点	(308)
二、我国行政复议制度的产生与发展	(311)
三、行政复议的基本原则	(313)
四、行政复议的作用和意义	(321)
第二节 行政复议法律关系	(323)
一、行政复议法律关系的概念	(323)
二、行政复议法律关系的特点	(324)
三、行政复议法律关系的主体	(325)
四、行政复议法律关系的内容	(326)
五、行政复议法律关系的客体	(327)
六、行政复议法律关系的发生、变更和消灭	(328)
第三节 行政复议的受案范围和管辖	(330)
一、行政复议受案范围的概念和种类	(330)
二、行政复议管辖的概念和种类	(332)
第四节 行政复议的程序	(335)
一、行政复议的申请	(336)
二、行政复议的受理	(336)
三、行政复议的审理	(338)
四、行政复议的决定	(340)
五、行政复议决定的执行	(343)
六、行政复议中的法律责任	(344)
第十二章 司法审查	(346)
第一节 司法审查概述	(346)
一、司法审查的概念	(346)
二、司法审查的作用	(348)
三、司法审查的宪法依据与理论基础	(350)
第二节 司法审查的原则	(353)
一、司法审查的一般原则	(353)
二、司法审查的特有原则	(353)
第三节 司法审查的对象与范围	(357)

一、司法审查的对象与内容	(357)
二、司法审查的范围	(358)
第四节 司法审查的主体及其管辖	(360)
一、司法审查的主体(机关)	(360)
二、司法审查的管辖	(363)
第五节 司法审查参加人	(367)
一、司法审查参加人概述	(367)
二、司法审查中的原告	(368)
三、司法审查中的被告	(369)
四、司法审查中的共同诉讼人	(371)
五、司法审查中的第三人	(372)
六、司法审查中的诉讼代理人	(373)
第六节 司法审查的标准	(375)
一、合法性审查标准	(375)
二、合理性审查标准	(378)
第七节 司法审查的法律适用	(379)
一、司法审查的法律依据	(379)
二、司法审查中的“参照规章”	(380)
三、司法审查中的规范冲突及其选择适用	(380)
第八节 司法审查的审理程序	(382)
一、第一审程序	(382)
二、第二审程序	(383)
三、审判监督程序	(384)
第九节 司法审查的判决、裁定和决定	(386)
一、司法审查判决	(386)
二、司法审查裁定	(387)
三、司法审查决定	(388)
主要参考书目	(390)
后记	(392)

行政法学自学考试大纲

(含考核目标)

I. 本课程的性质与设置目的	(396)
II. 课程内容与考核目标(分章编写)	(397)
第一章 绪论	(397)
第二章 行政法律关系主体	(406)
第三章 行政行为概述	(413)
第四章 抽象行政行为	(419)
第五章 具体行政行为	(424)
第六章 行政合同	(437)
第七章 行政指导	(441)
第八章 行政程序法	(446)
第九章 行政违法与行政责任	(451)
第十章 行政赔偿	(455)
第十一章 行政复议	(460)
第十二章 司法审查	(465)
III. 有关说明与实施要求	(473)
附录 题型示例	(475)
后记	(477)

第一章 绪 论^①

第一节 行政法的概念

一、行政的涵义

学习行政法碰到的第一个概念就是行政，要理解什么是行政法，就必须首先对什么是行政有一个清晰的认识。

“行政”一词在日常生活中涵义较多，一般是指“执行事务”、“政务的组织和管理”等。在此意义上，行政又通常可分别表示国家与公共事务的行政和社会组织、企业的行政。行政法领域的行政是指国家与公共事务的行政，相对社会组织、企业的“私人行政”而言，通称为“公共行政”。

根据我国对“公共行政”意义上的行政概念运用的实际情况，行政可指两个彼此相关的事物：一是指国家与公共事务的决策、组织、管理和调控；一是指承担国家与公共事务的决策、组织、管理和调控这一类职能的国家行政机关。

近代意义的行政是国家权力分立的产物，而现代国家权力又出现交叉和混合的状况，故要确定行政的涵义十分困难，国内外学者至今从未形成统一的见解，各有各的说法。现将几种主要观点介绍如下：

一种观点认为，行政是国家意志的执行。这个观点源于美国行政学家 F. J. 古德诺的政治、行政二分说。古德诺认为，任何政府体制都具有国家意志的表达功能和国家意志的执行功能这两种基

^① 本章的撰写参考了罗豪才主编的《行政法学》（修订版）第一章，中国政法大学出版社 1996 年版。

本功能，而政治就是国家意志的表达，行政则是国家意志的执行。制定政策是政治，执行政策是行政，政治与行政应分立。这种观点在议会主权盛行、“管理最少的政府是最好的政府”的时代有一定的理论和规范价值。因为，相对于“至上”的议会来说，说行政是国家意志的执行，能反映现实关系并有利于控制行政。但在现代，不同等级的行政机关都有决策活动，只是决策的层次、范围、效力的等级不同罢了。行政在其活动的范围内，可以说既是国家意志的表达，又是国家意志的执行。强调行政是国家意志的执行已与实际不相吻合，也不利于促进行政积极、有效地实现和保障公共利益。

另一种观点认为，行政是国家立法、司法以外的一类国家的职能，或者说是除立法作用、司法作用以外的所有国家作用。这种观点建立在三权分立的基础上，以行使国家职能的机关作为区分国家职能的标准，人们通常称为“排除说”、“形式意义的行政说”。由于现代行政的发展，出现了职权的交叉、混合，同样一个行政机关，可能同时具有行政职能、准立法职能和准司法职能。所以，用“排除说”来表述行政的含义是越来越困难了。

与上述观点相对应的一种观点认为，行政是为了达到某种公益目的而逐日进行的具有连续性的具体活动，而立法是制定普遍性规则的活动，司法是适用法律解决争议的活动。这种观点也是建立在国家职能的分工、国家作用的分类的基础上，但它以国家职能的实质内容和目的作为区分标准，故通常被称为“实质意义的行政说”。这种观点对于理解行政及立法、司法活动的特征有较大意义，但由于其所描述的行政除主要指向行政机关的管理活动外，还包括立法机关、司法机关内部的行政管理，而又不能涵盖行政机关行使准立法职能、准司法职能的活动，故这种观点也存在着较大不足。

再一种观点认为，行政即管理，也就是行政管理活动。这个观点流行于我国。其优点是简明扼要，通俗易懂。但是，“行政”与“管理”在一定意义上是同等概念，用管理来确定行政并没有充分表述行政的涵义，需要作补充和解释。与此观点相接近的还有一种观点，它认为行政是国家事务的管理。美国《社会科学辞典》解释说：“行政为国家事务的管理。”萨佛里兹编的《公共行政辞典》解

释行政是政府事务的管理和指导^①。这个观点仍有表述不够充分之嫌。

我们认为，行政是指国家行政机关对国家与公共事务的决策、组织、管理和调控。这个定义包含以下几层意思：（1）行政活动的主体是国家行政机关^②；（2）行政活动的范围逐步扩大，现代行政已不限于管理国家事务，还越来越广泛地管理公共事务；（3）行政活动的目的是为了实现对国家事务和公共事务的组织与管理；（4）行政活动的方法和手段是决策、组织、管理和调控。正是在这些方面，行政与立法、司法、检察存在着原则的区别。

行政是行政法的一个重要概念，但从法学角度来讲，应重点研究行政行为，它是行政法学的一个重要概念。（见有关各章）

二、行政权力与公民权利

行政法不仅与行政有密切的联系，而且直接规定行政权力、公民权利的具体拥有和行使，因而，在此必须对行政权力、公民权利及它们之间的关系有一些基本的认识。

（一）行政权

1. 行政权的涵义

行政权是由国家宪法、法律赋予的国家行政机关执行法律规范，实施行政管理活动的权力，是国家政权的组成部分。这个定义具有三层意思：第一，行政权来源于国家宪法和法律，没有宪法、法律的确认或设定，行政权就失去了存在和行使的合理基础。第二，行政权由国家行政机关代表国家行使，立法机关、司法机关以及其他国家机关就其各自所管理的事项行使的权力分别为立法权、司法权等。第三，行政权系国家政权组成之一，是国家治理和服务社会的公权力的一种，因而行政权多含有强制或命令的性质。社会组织或个人之间，就无所谓行政权的存在了。有时，社会组织或个

^① 萨佛里兹：《公共行政辞典》，1985年英文版，第8页。

^② 需要指明的是，在现代国家，行政活动的主体范围还包括法律、法规授权行使行政职能的社会组织和行政机关委托行使行政职能的组织或个人。