

中国现代科学全书 ● 法学
CHINESE ENCYCLOPAEDIC SERIES OF MODERN SCIENCES ● LAW

● 皮纯协 主编

行政法学

ADMINISTRATIVE LAW

群众出版社

中国现代科学全书·法学

行政法学

主 编 皮纯协

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王丛虎 邓旦旦 冯 军
皮纯协 刘育喆 吴德星
莫于川 黄文军

群 众 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

行政法学/皮纯协主编. - 北京:群众出版社,1999.8
(中国现代科学全书·法学)

ISBN 7-5014-2096-3

I.行… II.皮… III.行政法学-中国 IV.D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 41353 号

中国现代科学全书·法学

行政法学

皮纯协 主编

出版·发行/群众出版社

经销/新华书店

印刷/北京市社科印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/14

字数/316 千字

印数/1-3,000 册

版本/2000 年 1 月北京第 1 版

2000 年 1 月北京第 1 次印刷

网址:<http://www.cesms.com.cn>

电话:010-64851138

书号:ISBN 7-5014-2096-3/D·970

定价:25.00 元

出版声明/版权所有,翻印必究。

中国现代科学全书总编辑委员会

名誉主编	胡 绳	钱伟长	吴阶平	周光召
	许嘉璐	罗豪才	季羨林	王大珩
	郑必坚			
主 编	姜士林	郭德宏	刘 政	程湘清
	卞晋平	王洛林	许智宏	白春礼
	卢良恕	徐 诚	王洪峻	明立志

(副主编和编辑委员名单容后公布)

法 学 编 辑 委 员 会

主 编 曾宪义 皮纯协
编辑委员 (以姓氏笔画为序)

石泰峰	皮纯协	刘文华	刘春田
吕世伦	关 怀	江 平	江 伟
许崇德	杨大文	杨福坤	杨鹤皋
陈光中	林榕年	金瑞林	周惠博
赵秉志	徐立根	郭寿康	章尚锦
程晓霞	曾宪义		

序

一个世纪的更迭,一个千年的转承,值此时刻,对既往历史的回首,对将至未来的前瞻似乎成为整个人类不约而同的心智活动。人,作为一个个体,总是自觉或下意识地在过去生命经验中寻找以后更为有利的生活;同样,人也经常超越个体经验领域,把群体或人类美好未来的设想寄托于历史的追溯与反省之中。只是当前的此类寻找活动因为受世纪之交的驱动而具有更为别致的意义。

皮纯协教授值此完成的《行政法学》一书恰逢这个时刻,就此书的主要内容而言,可以明显觉察主持者和撰稿作者的世纪交接情绪。也许,正是出于这份情结,此书集中表现为四个方面的特征。

其一,专设篇幅叙述 20 世纪行政法学的历史和对 21 世纪行政法学发展的预测。本书的体系安排承继我国较为定型的行政法学理论体系,即“导论”、“主体与行为论”和“监督与救济论”。但值得注意的是,此书还增设“发展与预测论”,同前三编并列。整整一百年的行政法学历史(包括我国和世界主要国家)得以简要勾勒;其间,我国出现的主要课题,诸如“市场经济与行政法”、“依法治国与依法行政”、“行政合同”、“行政指导”等,得以重点回顾;而 21 世纪行政法学可能的发展方向,也得以大略预想。这是此书不同于其他行政法学教材或专著的一个显明之处,尽管个中内容尚需更为细致和深入的探索。

其二,汇集近 20 年来我国行政法学研究的主要成果。的确,本世纪初,由于清王朝的败落,列强的侵略,人民的觉醒,我国被迫

走上变革之路,对行政法学的研究也就大致始于清末戊戌变法。百年间,我国行政法学先是师效日本、德国,后又照搬苏联,都因种种原因,从未真正发展起来。直到改革开放后,根据我国实践经验并借鉴国外成果,我国的行政法学才真正兴盛起来。从那时起直至现在,行政法学和行政法治获得长足的进步。书中前三编的主要内容包括体系结构,就是对这个时期学术研究成果精要的汇融。在许多重要问题上,都介绍了相应的不同的学术观点,并给出作者的一己之见。如果说最后一编蕴涵对历史进程的简单描述,那么前三编则是以展开讨论行政法学主要问题的方式和架构,来显示最为繁荣的 20 年时期。

其三,在一般论述的基础上突出对重点争议问题的讨论。20 年行政法学的发展,学术界已经在一些问题的解决上达成共识,可多数问题仍存在争议。这是学术圈子中正常而又良好的现象。针对争议问题,此书并非平均笔墨,而是把某些重要的争议点置于凸显位置。例如,涉及行政法概念、行政行为一般理论、行政立法、行政程序法等诸多问题,都在文中得到特别关照。

其四,以较长的篇幅介绍和评价行政法学基础理论研究的成果,体现了以基础理论研究为主,带动整个学科发展的思路。这是本书又一大特色。

以上四个特征绝非截然分开,彼此之间都有重合,使得该书成为有意识地将行政法学主要内容同世纪末历史回眸和下世纪未来前瞻相结合的第一次尝试。

正因是第一次,故留下不少遗憾,尤其是在有机融合的程度和论述的深度、广度方面略有不足;也正是第一次,我们不能苛求过分,而应为其击节。

罗豪才

1999 年 12 月 26 日

目 录

第一编 行政法学导论	(1)
第一章 行政法学概述	(1)
第一节 行政法学的研究对象	(1)
第二节 行政法学的特点	(3)
第三节 行政法学的功能	(4)
第四节 行政法学的起源及历史沿革	(6)
第五节 行政法学的邻近学科	(12)
第六节 行政法学的体系	(13)
第七节 行政法学的研究方法	(19)
第二章 行政法概述	(21)
第一节 行政法的概念	(21)
第二节 行政法的渊源和分类	(32)
第三节 行政法的特点	(35)
第四节 行政法的法律关系	(37)
第三章 行政法的理论基础与基本原则	(44)
第一节 行政法的理论基础	(44)
第二节 行政法的基本原则	(64)

第二编 行政法学的主体与行为论	(75)
第四章 主体与行为概述	(75)
第一节 行政法主体的范围	(75)
第二节 行政主体的一般理论	(78)
第三节 关于行政行为研究的两类意见	(85)
第四节 行政行为的一般理论	(87)
第五章 国家行政机关	(98)
第一节 国家行政机关概述	(98)
第二节 国家行政机关的设置和权限	(102)
第三节 行政组织法	(109)
第六章 国家行政机关以外的行政主体	(113)
第一节 行政授权与行政委托	(113)
第二节 行政机关以外的行政主体范围	(118)
第七章 公务员	(122)
第一节 公务员制度概述	(122)
第二节 公务员法律关系	(125)
第三节 公务员的义务和权利	(128)
第四节 公务员法	(131)
第八章 行政相对方	(135)
第一节 行政相对方概述	(135)
第二节 行政相对方的法律地位	(137)
第三节 行政相对方的范围	(139)

第九章 抽象行政行为·····	(142)
第一节 抽象行政行为概述·····	(142)
第二节 行政立法行为·····	(146)
第三节 其他抽象行政行为及相关问题·····	(158)
第十章 具体行政行为·····	(162)
第一节 具体行政行为概述·····	(162)
第二节 行政许可与行政确认·····	(166)
第三节 行政检查与行政处罚·····	(170)
第四节 行政裁决与行政仲裁·····	(175)
第五节 行政奖励与行政物质帮助·····	(178)
第六节 行政强制与行政征收·····	(183)
第七节 行政紧急行为·····	(189)
第十一章 行政程序法·····	(193)
第一节 行政程序立法概况·····	(193)
第二节 行政程序法的概念·····	(196)
第三节 行政程序法的基本原则·····	(198)
第四节 行政程序法的目标模式及选择·····	(202)
第五节 完善我国行政程序的途径·····	(205)
第三编 行政法学的监督与救济论·····	(209)
第十二章 行政法之监督与救济概述·····	(209)
第一节 行政违法·····	(209)
第二节 行政不当·····	(213)
第三节 行政责任·····	(215)
第四节 监督与救济概述·····	(222)

第十三章	监督行政的法律制度	(234)
第一节	监督行政的法律制度概述	(234)
第二节	我国监督行政法制的重要原则	(240)
第三节	我国监督行政法制的基本内容	(244)
第四节	加强监督行政法制的若干对策	(249)
第十四章	行政复议	(254)
第一节	行政复议概述	(254)
第二节	行政复议的受案范围和管辖	(260)
第三节	行政复议程序	(264)
第十五章	行政赔偿与补偿	(271)
第一节	行政赔偿概述	(271)
第二节	行政赔偿的归责原则	(272)
第三节	行政赔偿的范围和请求人	(273)
第四节	行政赔偿义务机关	(275)
第五节	行政赔偿程序	(276)
第六节	行政赔偿的方式和计算标准	(280)
第七节	行政补偿	(283)
第十六章	行政诉讼	(285)
第一节	行政诉讼概述	(285)
第二节	行政诉讼的基本原则	(287)
第三节	行政诉讼的受案范围	(291)
第四节	行政诉讼的管辖	(293)
第五节	行政诉讼参加人	(296)
第六节	行政诉讼证据	(300)

第七节	行政诉讼的审理程序·····	(304)
第八节	行政诉讼的判决与执行·····	(309)
第四编	行政法学的发展与预测论·····	(313)
第十七章	20 世纪行政法学在中国的发展 ·····	(313)
第一节	1949 年以前行政法学在中国的产生 和发展·····	(313)
第二节	1949 年以后行政法学在中国的发展 ·····	(319)
第十八章	20 世纪行政法学在国外的发展 ·····	(340)
第一节	国外行政法的特点·····	(340)
第二节	主要西方国家行政法学的 发展概况·····	(342)
第十九章	行政法学的若干新发展、新领域和 重大现实课题·····	(350)
第一节	市场经济与行政法·····	(351)
第二节	依法治国与依法行政·····	(356)
第三节	行政合同与 BOT 方式 ·····	(362)
第四节	行政指导及其法治问题·····	(367)
第五节	其他重要的新发展、新领域和新 课题·····	(372)
第二十章	21 世纪行政法学发展趋势的预测 ·····	(379)
第一节	行政法的环境因素之发展及其影响·····	(379)
第二节	行政法的一般论之重要发展预测·····	(383)
第三节	行政法的主体论之重要发展预测·····	(386)

第四节	行政法的行为论之重要发展预测·····	(387)
第五节	行政法的救济论之重要发展预测·····	(388)
第六节	行政法的部门论之重要发展预测·····	(390)
 附录:		
	中外行政法(学)大事记·····	(392)

第一编 行政法学导论

第一章 行政法学概述

第一节 行政法学的研究对象

行政法学是以行政法为研究对象的一门法学学科。目前行政法学界对此已逐渐形成共识。行政法学的研究对象问题,随着行政法学这门法律学科的逐步完善和发展而不断发展。我国建国以来第一本行政法学的统编教材《行政法概要》(王岷灿主编,法律出版社,1983年6月第1版)认为,行政法学主要是以国家行政机关的组织 and 活动的基本原则、工作的方式和方法以及国家行政工作人员同公民等行政法关系当事人在行政法关系中的权利与义务为研究对象,是阐明行政法原理原则的一门独立学科。上述对行政法学研究对象的阐述虽然带有较多的行政管理学的痕迹,但同时也注意到了行政法的特殊性,强调行政法关系当事人在行政法关系中的权利和义务,认为阐明行政法的原理、原则是行政法学很重要的研究内容。这为以后对行政法学研究对象的分析说明奠定了一个很好的基础。

随后,对行政法学研究对象的探讨进一步深化,其成果主要体现在《行政法学》一书中(罗豪才主编,光明日报出版社1988年11月第1版)。作者认为,行政法学的研究对象包括有关行政法的各种制度、各种规范和行政法的一般理论问题。行政法的各种制度、各种规范包括:(1)行政组织法。主要内容是关于行政机关的法律地位及职、责、权划分,行政机关的编制及行政机关建立、撤销、改

组的程序等问题;(2)国家工作人员法。主要包括国家工作人员的录用、考核、培训、奖惩、职务升降、调动、退休、退职及权利、义务,还有人事管理机构及管理体制等问题;(3)行政行为法。行政法学研究行政行为法主要是研究制定行政法规和行政规章、发布行政命令、采取行政措施、实施行政监督、授予行政奖励、科处行政处罚的机构、权限、程序和要求等;(4)行政诉讼法。主要研究行政诉讼法律关系的主体、客体、当事人的权利、义务以及管理行政诉讼的机构、权限、诉讼程序等;(5)行政法制保障。主要包括为保障行政法制而实施法律监督的范围、原则、方法以及实施法律监督的机构、权限、程序和要求等。

行政法的一般理论问题包括:(1)行政法产生、发展、演变的历史;(2)行政法的概念和调整对象;(3)行政法的法律形式和体系;(4)行政法的本质;(5)行政法的作用;(6)行政法学的各种学派及其观点、学说和理论。

上述对行政法学研究对象的论述已明显比从前深入细化,并为以后研究行政法学确定了一个基本框架。但其缺陷也是相当明显的,它没有完全摆脱《行政法概要》的影响,将原本属于宪法学和行政学的研究对象纳入进来,混淆了学科间的分界,并且这里确定的行政法学的研究对象深受“管理论”、“保权论”(参见本书第三章第一节的内容)的影响,突出保障行政机关行使行政管理权力,而对保护公民权利和控制行政权力未予应有的强调。

有的学者认为行政法学的研究对象就是行政法,主要研究行政法的产生和发展规律,研究行政法的内容和本质,研究行政权力运用所带来的一系列法律问题,从中探讨行政机关与公民之间、行政权力与公民权利之间应有的正常关系,进而阐明行政法的原理、原则。^①

^① 张树义主编:《行政法学》,中国政法大学出版社,1995年版,第26-27页。

有的学者更进而把行政法学的研究对象细分为:(1)行政法律规范,即以行政法律、法规和规章等成文法形式存在的法律规范;(2)行政判例;(3)行政法律制度,包括行政组织制度、公务员制度、行政立法制度、行政执法制度、行政司法制度、行政责任制度和行政诉讼制度等;(4)行政法律关系;(5)行政法律意识等。^①

我们认为,行政法学的研究对象随着对行政法学研究力度的增强和研究范围的拓展将不断地发展和完善。概括地说,行政法学的研究对象就是行政法律现象,凡是与行政法有关的一切法律现象均应纳入行政法学的研究范围。比如,原本属于刑法、民法、经济法研究的内容,由于与行政法有所交叉,而成为行政法学的研究对象,如现在出现的行政刑法,行政私法即属于此。

第二节 行政法学的特点

行政法学具有如下特点:

第一,行政法学具有阶级性与社会性统一的特点。行政法学是研究行政法律现象的一门科学,是法学的分支,具有鲜明的阶级性。同时,行政法学又具有行政学的某些特性,反映了行政组织管理社会公共事务的规律,因而具有社会性,体现了阶级性与社会性的统一。

第二,行政法学具有理论性与应用性统一的特点。行政法学有自己的理论基础、基本原则和基本范畴,有较强的理论性。同时行政法学又是一门应用性很强的学科。它主要研究行政法律现象、行政权的运用、行政机关与公民之间及行政权力与公民权利之间的关系,并将研究的成果直接运用于行政法律实践,指导实践。这也体现了理论性与应用性的统一。

^① 陈安明、沙奇志编:《中国行政法学》,中国法制出版社,1992年版,第1-6页。

第三,行政法学具有综合性与独立性统一的特点。行政法学是一门综合性、交叉性的学科,它和政治学、经济学、宪法学、民商法学、刑法学、经济法学、社会学、行政管理学等学科都有密切联系。同时它又具有独立的研究对象,有自己独立的范畴、体系、基本原理和原则,是一门独立的科学。

第四,行政法学具有稳定性与变动性统一的特点。行政法学揭示行政法产生和发展的规律,研究行政法的本质,阐明行政法的原理、原则,这些都体现了行政法学的稳定性。但是行政法律现象是在不断发展、变化的,行政法学研究必须不断适应这些变化,充实和完善本学科的发展。这些都体现了稳定性与变动性的统一。

第三节 行政法学的功能

任何理论研究都是为现实服务的,行政法学也不例外。

一、行政法学研究的深入有助于健全和完善行政法治

行政法治是社会主义民主与法治建设的重要组成部分,行政法学研究的成果可以为行政法治的建立与完善提供充分的、坚实的理论基础。首先,行政法学研究中,对各国行政法律制度与行政法治基本模式的比较研究是一个重要内容,其成果可以为我国行政立法和行政法治实践提供可资借鉴的方案和经验。其次,行政法学对行政执法也能提供理论上的指导。行政法学通过研究行政法律规范在执行和适用过程中存在的各种问题,提出对策,来引导行政执法。再次,行政法学研究处理和解决各种行政案件的途径、方法与制度,为改善我国行政复议和行政诉讼制度指明方向。

二、行政法学研究的深入有助于提高我国人民的民主与法治观念,培养和增强行政法律意识

行政法本是现代民主政治的产物,其产生与发展和民主法治密切相关。但我国长期以来,没有民主与法治的基础,人民深受专制之苦。只有加强行政法学的研究、宣传,将行政法中贯穿的民主法治观念理论化、系统化,并论述现代民主与法治的理论与实践,阐明行政法对公民权利与自由的保障机制及行政法的各项基本原则和制度,才能增强人们的行政法律意识,一方面自觉地规范自己的行为,另一方面能运用行政法这一武器维护自己与他人的合法权益免受不法侵害。

三、行政法学研究的深入有助于国际间交流和培养现代行政法人才

我国行政法学研究特别是建国后行政法学研究,由于起步晚,其水平远远落后于其他国家,尤其是落后于行政法学起步较早的法、德、英、美、日等国。学术交流是建立在相对平等的基础上的,因此,唯有加强我国的行政法学研究才能确立我国行政法学在世界行政法学讲坛上的地位,提高我国在行政法学研究方面的国际声誉。

另外,政治体制和经济体制改革的开展和深入,对国家行政管理体制、管理职能和管理方法的改革提出了新的要求,依法行政成为现代国家行政管理的基本原则,这就要求我们应该拥有大批既懂行政、又懂行政法的管理人才。同时,对行政机关行政行为合法性的司法审查也要求有大批行政法学素养相当高的法官。因此,行政法学研究的深入一方面可以为行政法人才的成长提供充足的师资,另一方面也可以为其提供充分的科学的教材和资料,行政法人才的成长,是推行行政法治的关键,而行政法学研究的不断深入