

全国高等教育自学考试指定教材辅导用书
高等教育自学考试同步辅导/同步训练

行政法学

北京大学法律学系 王光辉 冯文生 主编

(法律专业)

中国人事出版社

全国高等教育自学考试指定教材辅导用书

高等教育自学考试同步辅导/同步训练

行政法学

北京大学法律系 王光辉 冯文生 主编

中国人事出版社

全国高等教育自学考试指定教材辅导用书

(法律专业)

主要编写人员

(以姓氏笔划为序)

- | | |
|-----|--------------|
| 王光辉 | (北京大学法律学系) |
| 史彤彪 | (中国人民大学法律学系) |
| 刘晓纯 | (北京大学法律学系) |
| 刘久瑛 | (北京大学法律学系) |
| 许永俊 | (北京大学法律学系) |
| 冯文生 | (北京大学法律学系) |
| 沈浩 | (北京大学法律学系) |
| 李保甫 | (北京大学法律学系) |
| 汪帆 | (北京大学法律学系) |
| 张涛 | (北京大学法律学系) |
| 赵德云 | (北京大学法律学系) |
| 姜德高 | (北京大学法律学系) |
| 高健军 | (北京大学法律学系) |
| 鲁晓慧 | (北京大学法律学系) |

说 明

本丛书是全国高等教育法律专业自学考试大纲、教材的配套辅导用书。

本书的编写依据：

1. 全国高等教育自学考试指导委员会颁布的《行政法学自学考试大纲》(含考核目标)；
2. 指定教材《行政法学》(罗豪才主编，北京大学出版社出版)。

本书的特点：

本书以自学考试大纲规定的考核知识点及能力层次为线索，按指定教材分章辅导，将自学考试中每一章节可能出现的所有考核知识点汇总在要点难点解析中，并按考试题型编写同步练习题，最后附两套模拟试题。

丛书在突出重点、难点，准确解答疑点的同时，兼顾学科的系统性，对于考生深入学习指定教材的内容，深刻领会考试大纲、教材的精髓，掌握重点难点，正确解答各科题型，富有切实的指导意义。

编者均在北京大学法律学系从事法律的研究工作或教学工作，并具有丰富的自学考试考前辅导经验。

一分耕耘，一分收获，祝有志于自学的朋友能在考试中取得优异成绩。

编 者

1998年4月

目 录

第一章 绪 论	(1)
要点·难点解析	(1)
同步练习	(15)
参考答案	(19)
第二章 行政法律关系主体	(26)
要点·难点解析	(26)
同步练习	(37)
参考答案	(41)
第三章 行政行为概述	(50)
要点·难点解析	(50)
同步练习	(56)
参考答案	(61)
第四章 抽象行政行为	(71)
要点·难点解析	(71)
同步练习	(76)
参考答案	(79)
第五章 具体行政行为	(87)
要点·难点解析	(87)
同步练习	(99)
参考答案	(105)
第六章 行政合同	(121)
要点·难点解析	(121)

同步练习.....	(127)
参考答案.....	(132)
第七章 行政指导.....	(134)
要点·难点解析.....	(134)
同步练习.....	(140)
参考答案.....	(144)
第八章 行政程序法.....	(149)
要点·难点解析.....	(149)
同步练习.....	(156)
参考答案.....	(160)
第九章 行政违法与行政责任.....	(164)
要点·难点解析.....	(164)
同步练习.....	(171)
参考答案.....	(176)
第十章 行政赔偿.....	(180)
要点·难点解析.....	(180)
同步练习.....	(188)
参考答案.....	(194)
第十一章 行政复议.....	(199)
要点·难点解析.....	(199)
同步练习.....	(213)
参考答案.....	(220)
第十二章 司法审查.....	(225)
要点·难点解析.....	(225)
同步练习.....	(243)
参考答案.....	(253)
模拟试题 (一)	(260)

参考答案.....	(266)
模拟试题（二）	(270)
参考答案.....	(276)

第一章 绪 论

要点·难点解析

第一节 行政法的概念

一、行政的涵义

相对于社会组织、企业的“私人行政”而言，行政法领域的行政，是指国家与公共事务的行政，通常称为“公共行政”。

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。它包括以下涵义：1. 行政活动的主体是国家行政机关；2. 行政活动的范围逐步扩大，不仅限于管理国家事务，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、管理和调控等。

关于行政的几种主要观点：

1. 行政学家 F.J. 古德诺的政治、行政二分说。

古德诺认为，任何政府体制都是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。

2. “排除说”、“形式意义的行政说”。

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。

3. 实质意义的行政说。

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”

4. 管理说。行政即管理，也就是行政管理活动。

二、行政权力与公民权利

（一）行政权

1. 行政权的涵义

行政权是国家宪法、法律赋予国家行政机关执行法律规范、实施行政管理活动的权力，是国家政权的一个组成部分。

行政权不完全等同于行政职权。前者是行政机关依法管理国家行政事务的权力，其内容多而复杂；后者则是具体行政机关和工作人员所拥有的，与其行政目标、职务和职位相适应的管理资格和权能，是行政权的具体配置和转化形式。

行政权与行政权限亦有区别。行政权限是法律规定的行政机关及其工作人员行使职权所不能逾越的范围、界限，是行政权的具体形式——行政职权的三个构成要素（权力主体、权力内容、权力范围）之一。行政机关行使职权超越行政权限，便构成行政越权，视为无效。

2. 行政权的内容

行政权的内容大致有：行政立法权、行政命令权、行政决定权、行政检查监督权、行政制裁权、行政强制执行权、行政裁判权等。

3. 行政权的特点

相对于其他国家权力而言，行政权具有自由裁量性、主动性

和广泛性等特点；相对于社会组织、公民个人而言，行政权具有强制性、单方性和优益性等特点。

4. 行政权的双重作用

行政权有积极作用和消极作用两个方面的作用。其积极作用体现在维护社会秩序，增进公共利益，保障公民、法人或其他组织的合法权益；其消极作用体现在易被违法行使或被滥用，会侵犯公民、法人或其他组织的合法权益，损害公共利益，破坏社会秩序。

（二）公民权利

公民权利是指国家通过宪法、法律确认的，由相应的义务所保证的公民的资格、利益、自由和权能。公民权利的内容十分广泛，包括政治权利和自由、宗教信仰自由、人身权利和自由、文化教育权利、社会经济权利等。

（三）行政权与公民权利的关系

1. 一切国家权力都直接或间接来源于公民权利，权力是权利的一种特殊形式。2. 行政权一旦形成，便与公民权利结成一种既互相依存，又相互对立的关系。在行政主体与相对方形成的关系中，一方权利（权力）的实现，要求另一方履行相应的义务。每一方既是权利主体又是义务主体，双方的权利义务在总体上应是平衡的。

三、行政法的概念

（一）行政法的涵义

行政法是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称，或者说是调整因行政主体行使其职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。这个定义有两层含义：第一，行政法是国家一类法律规范和原则的总称；第二，这一系列法律规范和原则调整的对象是行政关系和监督行政关

系，而不是别的社会关系。

（二）行政法的调整对象

行政法的调整对象是行政关系和监督行政关系，是因国家行政机关及其他行政主体行使行政职权而发生的各种社会关系。

四、行政法的渊源

行政法的渊源，是指行政法规范和原则的表现形式，亦即行政法规范和原则的载体。它可以分为一般渊源与特殊渊源两大类。

我国行政法的一般渊源：

（一）宪法

宪法是国家的根本大法，规定国家的基本制度，具有最高的法律地位和法律效力，是所有立法的依据。

（二）法律

法律是国家最高权力机关制定的规定性文件，包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的一般法律。

（三）行政法规与部门规章

行政法规是国务院根据宪法和法律制定的关于行政管理的规范性文件的总称。部门规章则是指国务院各部委制定的规范性文件的总称。部门规章的法律效力低于行政法规。

（四）地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例

地方性法规，是指省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，所制定的规范性文件的总称。地方规章，是指省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律和行政法规所制定的规范性文件的总称。自治条例和单行条例是民族自治地方的人民代

表大会，依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限，结合当地的政治、经济和文化的特点，所制定的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效；自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

我国行政法的特殊渊源：

（一）法律解释

法律解释指有权机关在法律规范具体适用过程中，就其如何具体运用所作的解释，即有权解释。

（二）其他规范性文件

中共中央与国务院联合发布的规范性文件，国务院与有关社会组织联合发布的规范性文件等，是我国一种独特的法的渊源。这类规范性文件数量虽不多，但往往意义重大，值得重视。

（三）国际条约、惯例

五、行政法的分类

（一）一般行政法与特别行政法

这是以行政法调整对象的范围为标准对行政法所作的划分。

一般行政法是对一般的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范与原则的总称，如行政组织法、公务员法、行政处罚法、行政程序法等。

特别行政法是对特别的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范与原则的总称，如经济行政法，军事行政法，体育行政法，教育行政法，公安行政法，民政行政法，卫生行政法，科技行政法，等等。

（二）实体行政法与程序行政法

这是以行政法规范的性质为标准所作的分类。实体行政法是

决定当事人在某种法律关系中的存在、地位或资格、权能等实体性权利义务的行政法规范的总称。程序行政法是规定实施实体性行政法规范所必需的当事人程序性权利义务的行政法规范的总称。

（三）行政组织法、行政行为法和监督行政行为法

这是以行政法的作用为标准对行政法所作的划分。行政组织法，即有关行政组织的规范，其中关于行政职权、职责的范围，是行政组织法的核心内容。

行政行为法，又称行政活动法，即有关行政行为的规范。这类行政法规范中，最主要的是关于行政机关在进行行政管理、实施行政活动的过程中，与作为相对方的个人、组织之间的权利（职权）、义务（职责）关系的规范。

监督行政行为法，即关于监督主体监督行政行为的规范，其中包括行政诉讼法规范。

六、行政法的特点

行政法作为一个部门法，无论在形式上还是在内容上都有区别于其他部门法的特点。

（一）行政法在形式上的特点

1. 行政法没有统一、完整的法典。由于行政法涉及的社会生活领域十分广泛，内容纷繁复杂，又有较强的技术性、专业性，再加上行政关系变动较快，因此，制定一部系统、完整的行政法典几乎是不可能的。

2. 行政法规范赖以存在的法律形式、法律文件的数量特别多，属各部门法之首。而行政法有多种多级的立法者，不仅最高权力机关或地方权力机关可以规定，而且有权的行政机关也可以制定，这就使得行政法的表现形式繁多，种类不一，即具有多种法律渊源。

（二）行政法在内容上的特点

1. 行政法的内容广泛。

行政法的内容触及社会的每一个角落，西方学者形容其为“从摇篮到坟墓”的全方位管理。作为上层建筑的法律，不可能不反映这一现实。因此，行政法内容呈现出了广泛性。

2. 以行政法规、规章形式表现的行政法规范易于变动。

以宪法、法律为渊源的行政法规范规定的是最基本的内容，具有很强的原则性、抽象性以及适应性，故变动不频；但是以行政法规、规章为渊源的行政法规范涉及的内容太多、太具体，面对日新月异、变化快速的社会生活，如果不及时作调整，就会产生消极的后果。尤其在改革形势下，管理关系正在一步步理顺，一步步完善，行政活动也在适应形势的发展。因此，以行政法规、规章形式表现的具体行政法规范易于变动。

3. 行政法的实体性规范与程序性规范总是交织在一起，并往往共存于一个法律文件之中。

首先，行政法的程序性规范并不仅限于诉讼领域，它还包括有关行政管理活动程序的规范，即行政程序法。其次，行政诉讼法虽然可以独立立法，但由于没有相应的统一的“行政实体法典”，而行政诉讼毕竟与行政法有关实体内容密不可分，这就使得行政诉讼法包含了许多实体性条文。再次，行政程序法是行政法特有的一类行为规范。关于行政活动的实体性规范和程序性规范总是互相交织的。

第二节 行政法关系

行政法关系是指由行政法调整的具有行政法上权利义务内容的社会关系。行政法关系的涵义可以从以下几个方面理解：1. 受行政法调整的社会关系主要是行政关系和监督行政关系。2. 行政

法关系是由行政法调整而形成的。3. 行政法关系具有行政法上的权利义务内容。

一、行政法律关系

(一) 行政法律关系的涵义

行政法律关系是指由行政法调整的具有行政法上权利义务内容的行政关系。

(二) 行政法律关系的分类

根据不同的标准可以将之分为内部行政法律关系与外部行政法律关系；行政实体法律关系与行政程序法律关系。

1. 内部行政法律关系和外部行政法律关系

内部行政法律关系，是指上下级行政机关之间、行政机关内部组成机构之间、行政机关与其工作人员之间发生的受行政法调整的行政关系。外部行政法律关系，是指行政机关或法律授权组织与公民、法人或其他组织之间发生的受行政法调整的行政关系。

2. 行政实体法律关系与行政程序法律关系

行政实体和行政程序是同一行政主体的行为的两个方面，相互影响、相互依存。前者是行为的内容，后者是行为的形式。行政行为，作为一种管理行为，同时要受行政实体规范和行政程序规范的制约，从而形成两种不同的法律关系。

(三) 行政法律关系的构成要素

行政法律关系由行政法律关系的主体、客体、内容等要素构成。

1. 行政法律关系主体

行政法律关系主体，亦称行政法律关系当事人，指行政法律关系中权利的享有者和义务的承担者，包括行政主体和行政相对方。

行政法律关系主体和行政法主体是两个不同的概念。行政法

主体是指行政领域的法律关系中权利的享有者和义务的承担者，除了行政主体和相对方外，还包括监督行政法律关系中的监督主体，如立法机关、其他行政机关、司法机关等。

行政主体享有并行使国家行政权力，是行政法律关系中的特殊主体，在具体的法律关系中往往占有主导地位。与行政主体相对的另一方当事人，我们之称为行政相对方。

2. 行政法律关系的客体

行政法律关系的客体是行政法律关系当事人的权利义务所指向的对象。行政法律关系客体的范围很广泛，可以概括为以下三种：

- (1) 物质财富；
- (2) 精神财富；
- (3) 行为。

3. 行政法律关系的内容

行政法律关系的内容，是指行政主体和相对方在行政法律关系中享有的权利和承担的义务。

(四) 行政法律关系的特征

1. 行政法律关系中必有一方是行政主体。

行政职权的行使是行政关系得以发生的客观前提。没有行政职权的存在及行使，行政关系无从产生，行政法律关系也就不可能形成。行政主体是行政职权的行使者。因此，行政主体总为行政法律关系的一方。

2. 行政法律关系具有非对等性。

行政法律关系的非对等性，是指行政法律关系主体双方的权利义务不对等。

(1) 在实体行政关系中，法律承认行政权具有公定力，由于行政机关优先实现一部分权利以保证行政管理的效率，形成不对

等的法律关系。(2) 行政程序是制约行政实体权力的重要机制。行政程序法律规范一般设定行政机关的义务, 由行政程序规范调整的行政程序法律关系是一种相对方的一部分权利优先实现, 而行政机关的一部分权利同时受到一定限制的关系。这种阶段性的权利义务的差别也是我们所理解的法律关系的非对等性。(3) 在监督行政法律关系中, 监督主体和被监督主体(主要是行政机关)之间的权利义务关系也是不对等的。

3. 行政法律关系主体的权利义务一般是法定的。

行政法律关系主体之间不能相互约定权利义务, 不能自由选择权利和义务, 而必须依据法律规范取得权利并承担义务。

4. 行政主体实体上的权利义务是重合的。

行政主体在行政法律关系中具有双重地位, 对社会实施行政管理时体现为权利主体, 而相对于国家而言则体现为义务主体。行政主体的职权和职责是密不可分的。这种实体权利义务的双重性决定了行政职权的不可放弃性。

5. 大多数的行政法律关系争议由行政机关或行政裁判机构依照行政程序或准司程序加以解决, 只有在法律有规定的情况下, 才由法院通过司法程序解决。

行政法律关系引起的争议往往具有专业性强、技术性高、层次复杂等特点, 仅靠法院难以胜任解决行政争议的需要。我国根据自己的特点, 赋予行政机关一定的调解权、裁判权和复议权。根据我国现行体制, 只有在法律有规定的情况下, 才可以将行政争议提交法院。

(五) 行政法律关系的产生、变更与消灭

行政法律关系的产生, 是指行政法律关系主体及其权利义务的实际构成。行政法律关系的变更, 是指行政法律关系的主体、内容或客体发生了变化。行政法律关系的消灭, 是指行政法律关系