



中国法学精萃系列丛书

中国行政法学精萃

(2005 年卷)

法苑精萃编辑委员会 编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

中国法学精萃系列丛书

中国行政法学精萃

(2005 年卷)

法苑精萃编辑委员会 编



高等教育出版社

HIGHER EDUCATION PRESS

内容提要

本书精选 2004 年度全国报刊上公开发表的有代表性的优秀行政法学论文编辑而成。主要包括:《行政法理论基础比较研究》、《行政执法的功能与作用》等。这些论文代表了 2004 年度我国行政法学的发展水平,可供法律专业高年级本科生、硕士研究生、博士研究生、准备考研的人士以及法学教研人员和法律工作者阅读参考,也可作为年鉴由图书馆资料室收藏。

图书在版编目(CIP)数据

中国行政法学精萃. 2005 年卷/法苑精萃编辑委员会编.
—北京:高等教育出版社, 2005. 11
中国法学精萃系列丛书
ISBN 7-04-017876-1

I. 中... II. 法... III. 行政法学 - 中国 - 文集
IV. D922.101-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 124318 号

策划编辑 王卫权 责任编辑 高 英 封面设计 张 楠
版式设计 马静如 责任校对 康晓燕 责任印制 韩 刚

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landracom.com>
<http://www.landracom.cn>

经 销 北京蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 高等教育出版社印刷厂

开 本 787×960 1/16
印 张 34.75
字 数 650 000

版 次 2005 年 11 月第 1 版
印 次 2005 年 11 月第 1 次印刷
定 价 54.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 17876-00

法苑精萃编辑委员会

编委（按姓氏笔画排序）

- 王利明 中国人民大学法学院院长、教授、博士生导师
- 王保树 清华大学法学院教授、博士生导师
- 王晨光 清华大学法学院院长、教授、博士生导师
- 王家福 中国社会科学院法学研究所终身研究员、博士生导师
- 公丕祥 江苏省高级人民法院院长，南京师范大学教授、博士生导师
- 石少侠 国家检察官学院院长，吉林大学法学院教授、博士生导师
- 石泰峰 中共中央党校副校长、教授、博士生导师
- 龙宗智 西南政法大学校长、教授、博士生导师
- 田平安 西南政法大学教授、博士生导师
- 付子堂 西南政法大学副校长、教授、博士生导师
- 江 平 中国政法大学终身教授、博士生导师
- 孙宪忠 中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师
- 朱景文 中国人民大学法学院教授、博士生导师
- 米 健 中国政法大学教授、博士生导师，《比较法研究》杂志主编
- 李 龙 武汉大学资深教授、博士生导师
- 李 林 中国社会科学院法学研究所副所长、研究员
- 李昌道 复旦大学法学院院长、教授
- 张广兴 中国社会科学院法学研究所研究员，《法学研究》编辑部主任
- 张文显 吉林大学党委书记、教授、博士生导师
- 张晋藩 中国政法大学终身教授、博士生导师
- 邵建东 南京大学法学院院长、教授、博士生导师

- | | |
|-----|------------------------------------|
| 吴汉东 | 中南财经政法大学校长、教授、博士生导师 |
| 吴志攀 | 北京大学党委常务副书记、副校长、教授、博士生导师 |
| 何勤华 | 华东政法学院院长、教授、博士生导师 |
| 陈卫东 | 中国人民大学法学院教授、博士生导师 |
| 陈光中 | 中国政法大学终身教授、博士生导师 |
| 陈兴良 | 北京大学法学院副院长、教授、博士生导师 |
| 陈明华 | 西北政法学院院长、教授、博士生导师 |
| 周国钧 | 《中国法学》杂志主编 |
| 郑成良 | 上海交通大学党委副书记、法学院院长、教授、博士生导师 |
| 郑成思 | 中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师 |
| 贺卫方 | 北京大学教授、博士生导师,《中外法学》杂志主编 |
| 赵秉志 | 北京师范大学刑事科学研究所所长、教授、博士生导师 |
| 胡建淼 | 浙江大学副校长、教授、博士生导师 |
| 郝铁川 | 华东政法学院教授、博士生导师 |
| 徐显明 | 中国政法大学校长、教授、博士生导师 |
| 高鸿钧 | 清华大学法学院教授、博士生导师 |
| 黄 进 | 武汉大学副校长、教授、博士生导师 |
| 崔建远 | 清华大学法学院教授、博士生导师 |
| 曹建明 | 最高人民法院常务副院长、教授、博士生导师 |
| 梁慧星 | 中国社会科学院法学研究所研究员、山东大学法学院院长、教授、博士生导师 |
| 曾令良 | 武汉大学法学院院长、教授、博士生导师 |
| 曾宪义 | 中国人民大学法学院名誉院长、教授、博士生导师 |
| 霍存福 | 吉林大学法学院教授、博士生导师 |
| 徐卫东 | 吉林大学法学院院长、教授、博士生导师 |

总主编 张文显

总策划 法苑精萃创作中心

序

当今是知识爆炸的时代，又是时间四分五裂的时代，这就形成了无限的知识与有限的时间之间的矛盾。其实这也是人生的矛盾，求知的本性与短促的人生的矛盾，这一矛盾深深地困扰着人类。

解决这一矛盾的努力无非有两种。第一种是充分利用时间。但会受到人的生理因素的制约，加上人生必要时间的支付，即使再充分利用时间，每人每天也只有24小时，因而这种努力未必真正有效。看来比较有效的是第二种，即对爆炸的知识进行甄别、挑选，取其精华，弃其糟粕。众所周知，著作虽多，但真正有永久价值的经典之作总是少数。择善而从，是人生的原则，自然也是读书求知的原则。读书求知的有效方法是取精用宏、含英咀华，读精品之作、经典之作。经典著作是知识的浓缩、思想的精华，读经典著作是纲举目张、事半功倍，恰似“与君一席谈，胜读十年书”，可以说，不读经典著作就谈不上真正的读书求知。

法治是治国安邦的大政国是，是全球大势和时代主题，也是人类智慧聚焦之所在。在步入法治社会的当代中国，法学日益成为一门显学，每年发表的法学作品数以万计。法律是时代精神精华的确认，法治是时代精神精华的贯彻，法学是时代精神精华的写照。法学必须是精华，只有精华才配称为法学，只有法学经典著作才是值得供人解读的真正的法学文本。人们希望快捷地找到其中那些真正有价值、有影响、堪称经典的作品。编选“中国法学精萃”系列丛书即是出于此种考虑。

考量著作是否精品、经典有以下标准：

一是思路新奇。学术的生命在于创新，学术的发展新新不已，学术创新之处正是学术精华所在。那些筚路蓝缕、独辟蹊径、开天辟地、振聋发聩之作当属精品、经典之作。

二是资料详实。思想没有全新的，学术是承先启后和不断推陈

出新的，对大量的已有资料的搜集、占有、爬梳、概括、提炼本身就是十分重要的学术工作，而在这个基础上的研究才不是无源之水、无本之木。那些钩沉发隐、洞烛幽微、经纬百家、茹古涵今、集大成者当属精品、经典之作。

三是思想深刻。学术的使命是求真，追求真理。但真理作为规律是内在的、深刻的，这就决定了学术思想必须深刻，不深刻不足以入理。思想深刻是学术的价值所在、尊严所在，也是精华所在。那些体大思精、高瞻远瞩、笔扫千军、慎思明辨、警世喻人之作当属精品、经典之作。

四是传世之作。在所有的批判中，最伟大、最正确、最天才的是时间。精品、经典之作不仅是时代精神的精华，而且是时代精神的超越，是经得起时间批判的传世之作。那些与时俱进、雄视百代、历久弥新、嘉惠新学、启迪后人之作当属精品、经典之作。

当然，上述标准是很高的，也许身不能至，但心向往之。我们把它们作为行动的旗帜和追求的目标，并为此而与人们一道不懈努力。

对于本系列丛书来说，我们希望达到以下目标：

一是起到年鉴的作用。从每年公开发表的法学文章中精选出有代表性、权威性、经典性的文章，铭记法学各学科每年的发展状况和学术进展，以供图书馆、资料室收藏。

二是具有教研资料的作用。资料是教研的基础，了解把握研究动态是为教为研之始，本套丛书可以成为教研人员床头案前之必备。

三是具有考试指南的作用。近几年法学硕士、博士考试愈来愈热、人数愈来愈多，每个考生在复习过程中，都要查找、复印、装订相关的有代表性、权威性、经典性的文章仔细研读，极其烦难不便，本系列丛书恰能予以弥补，提供方便。

我们的工作把我们推到了审判官的位置，但我们没有火眼金睛、或许有时还有眼无珠，难免良莠不分，取舍不当。我们在提请公众批判理解的同时，也虔诚地希望公众热情参与，把自己所认为的精品、经典之作推荐给我们。俟条件允许，我们也会敬请有关专家、学者进行评选，以求名至实归、不负众望。

目 录

第一部分

何勤华	中国近代行政法学的诞生与成长	3
[美]L. B. 斯图尔特著 苏苗罕 译 毕小青 校	二十一世纪的行政法	16
苗连营 仪喜峰	行政法理论基础比较研究	36
胡肖华 倪洪涛	论行政权的宪法规制	52
张淑芳	行政优先权与法律优先之鉴别	60
杨建顺	行政裁量的运作及其监督	72
皮宗泰 王 彦	准行政行为研究	94
李 傲 许 炎	关于行政公开认知度的调查报告	104
应 星	作为特殊行政救济的信访救济	119
周佑勇	行政法的正当程序原则	140
杨解君	行政法平等理念之塑造	158
夏启发	回应当下性：“平衡论”之于行政法的意义	173
胡建淼 钱建华	行政明确性原则初探	181
莫于川 林鸿潮	论当代行政法上的信赖保护原则	192
沈福俊	论“穷尽行政救济原则”在我国之适用 ——我国提起行政诉讼的前置条件分析	205

第二部分

姜明安	行政执法的功能与作用	219
杨解君 汪自成	行政许可法的原则解读	240
陈端洪	行政许可与个人自由	256
朱维究	行政许可法的实施与行政审批改革	272
崔卓兰 吕艳辉	行政许可的学理分析	279

第三部分

周安平	行政程序法的价值、原则与目标模式	293
胡玉鸿	对等权利与行政诉讼	304

杨伟东	行政诉讼受案范围分析	316
王 勇	行政诉讼主要程序的经济分析	326
王太高	新司法解释与行政公益诉讼	338
沈 岗	行政诉讼原告资格:司法裁量的空间与限度	348
方世荣	梁洪霞 论行政诉讼中公民死亡后的原告资格转移问题	379
杨海坤	马生安 中外行政诉讼第三人制度比较研究	392
黎 军	行政复议与行政诉讼之关系范畴研究	403
喜 子	反思与重构:完善行政诉讼受案范围的诉权视角	413
崔 勇	困境与出路	
	——构建行政诉讼简易程序的必要性与可行性分析	430

第四部分

罗豪才	宋功德 链接法治政府	
	——《全面推进依法行政实施纲要》的意旨、视野与贡献 ...	441
姜明安	公众参与与行政法治	460
江必新	紧急状态与行政法治	477
金伟峰	相对人抵抗权与中国的行政法治实践	497
罗豪才	宋功德 和谐社会的公法建构	505

附 录

2004 年度全国主要报刊行政法学论文索引	534
-----------------------------	-----



第一部分

中国近代行政法学的诞生与成长

何勤华*

〔摘要〕 在中国古代，虽有庞大的官僚机器，也有非常严密的行政官制体系和规范，但是没有近代意义上的行政法和行政法学。中国近代行政法和行政法学是在19世纪30年代之后，随着西法东渐的浪潮一起诞生的。本文对这一具体过程作了比较细致的描述，对其中的几部代表作进行了评述，并对中国近代行政法学的特点以及对新中国行政法学研究的影响作了阐述。

行政法学，是随着近代国家权力的增强，政府管理活动的日益加重与频繁，行政立法活跃，对行政法研究的逐步展开而萌芽、诞生的。

在西方，行政法学最早诞生于法国，在19世纪中叶就已经推出了一批比较系统、完整的总论和分论的著作。^①在日本，行政法学起步于明治末年织田万(1868—1945)、美浓部达吉(1873—1948)、佐佐木物一(1878—1965)等人的研究业绩。^②在日本行政法学的诞生过程中，一方面，一批行政法学科带头人如清水澄等人的作品被译成中文；另一方面，织田万主持编写了《清国行政法》这一六卷本的巨著，对中国清末之前以及当时中国的行政管理体制作了系统梳理与研究，从而导致了近代中国行政法学的诞生。

* 何勤华，华东政法学院院长、教授、法律史专业博士生导师。

① 参见何勤华：《西方法学史》，中国政法大学出版社2003年版，第170页。

② 关于这三名行政法学家的作品的详细内容，参见何勤华：《20世纪日本法学》，商务印书馆2003年版，第二章“公法学”；何勤华主编：《二十世纪百位法律家》，法律出版社2001年版，第377、380、412页。



—

从1902年东京译书社出版第一本中文版的行政法专著《比较行政法》(浮和田民日译、白作霖汉译),^①到1907年,中国共出版行政法译著有10余种。随后,中国学者自己撰写行政法著作也开始陆续面世。至1949年,共出版的行政法专著、译著、教材等约450种。^②在大量出版行政法专著、译著和教材的同时,学术界还发表了一批有份量的行政法学论文、译文约120篇。^③

与西方行政法学著作引进、国内行政法研究的展开同步,关于行政法的教育活动也开始兴起。在1906年创办的京师法律学堂的法律专业课程中,第二学年开设了行政法,由日本法学专家冈田朝太郎主讲,其讲稿经熊元翰整理后于1912年由安徽法学社公开出版。在随后兴办的各个大学法律系以及各个政法专门学校的课程中,行政法都是一门主干课程。如国立北京大学和中央大学是放在第三学年讲授,私立东吴大学法律学院是安排在第四学年讲授,而北京政法专门学校是放在第二学年作为必修课开设。

在上述行政法研究著作与论文相继面世的情况下,在行政法教育日益展开的基础之上,中国近代行政法学得以诞生并迅速成长,至20世纪40年代终于基本定型。

二

在中国近代行政法学的诞生与成长过程中,如下几部代表性的著作起着重要作用。它们引入了近代西方资产阶级的行政法体系、概念、原则与制度,结合当时中国的国情,构造了一个中国近代行政法学的学科大厦。

(一) 曹履贞编辑《行政法》

① 英文为 Frank. J. Goodnow, Comparative Administrative Law, 美国纽约哥伦比亚大学教授葛德奈(也译为“古德诺”)原著,(日)浮田和民译,白作霖译述,东京译书社1902年初版,上海民友社1913年1月再版。主要内容为:一、分权论;二、中央行政论;三、地方行政论;四、官吏之法律;五、行政部之作用;六、行政部之监督等。

② 此数字只涉及行政法总论、各论及清末行政管理领域的一些专题性著作与译著,不包括人事制度、行政管理、行政监督、市政建设、地方自治、行政基本法(行政程序法、国家公务员法、国家行政人员奖惩法、国家赔偿法)以及行政特别法即教育法、科技法、民政法、文化管理法、卫生管理法、救灾法、邮政法、海关法、社团法、社会法、军事法、民族宗教侨务法以及各种行政法规法令汇编类作品。

③ 这些论文中有一部分已被全文收入由何勤华、李秀清主编:《民国法学论文精萃》第2卷“宪政法律篇”,法律出版社2002年版。



《行政法》^①一书，由设在东京的以留学生为主体的湖北法政编辑社，于1905年作为“法政丛编”第三种出版。

全书由总论、行政机关、行政行为、行政监督、内务行政、财务行政、军事行政、外务行政、司法行政等九编组成。根据“例言”得知，本书是以日本法学博士清水澄的讲义为基础，补以日本法学士松本顺吉的讲义而成。编辑者认为，凡讲学，无论何科，其学理必有一定之根据，而本书的根据就是宪法。编辑者指出，行政法者，就一切行政上设施而见之事实者言，故论学理处甚少。此有别于行政学及政治学，请读者参考之。

由于本书的原著者是日本学者，故其讲述的都是日本行政法的内容。又因为它是一本讲课笔记，故范围虽广，涉及的面也很宽泛，但论述十分简单。我们仅就其中的几个问题作评介。

1. 行政的意义

所谓行政，学者所论并不统一。从日本宪法上讲，行政是于统治权作用中，在立法、司法之外而独立者。行政与立法之关系，可以理解为行政是依立法权支配所生之结果，或所谓行政者，系执行法律之机关也。行政也可以独立于立法机关而发布行政命令，甚至受立法机关之委任而行使部分立法权。行政与司法之关系，作为两个并列之统治机关，其权限发生争执时，由行政裁判所裁决。当然，两者的联系也很紧密，如司法部门也有行政管理事务即司法行政，也与行政权发生关系，而司法机关，不仅要执行立法机关制定的法律，也要适用行政机关发布的行政法规或命令。

2. 行政机关

在行政机关中，首先必须提及的是行政组织，分官治组织和自治组织。官治组织，以官厅为行政机关处理行政事务；自治组织，以自治团体为行政机关处理事务。此外，还有特别行政机关，大体依地方区域而定，如警视厅等，兼中央组织和地方组织而定其权限。

在行政机关中，处在中央一级的为中央官厅。在日本，最为重要的是内阁总理大臣，接下来是各省的大臣，有外务、内务、大藏、陆军、海军、司法、文部、邮政、农商务等九个省。总理大臣和九个省的大臣组成内阁，行使国家行政管理的最高权力。中央官厅中还有枢密院。

地方官厅，依地方区域而划定，有第一级与第二级。第一级为独立官厅，受上级命令，而非其辅助机关，如府、县知事，警视总监等。第二级地方官厅，如郡长等，统于府县，亦为独立官。

行政官厅的成员为行政官吏，其任命等均有法律作出规定，必须具备一定的

^① 本书的封面与扉页上印的都是“行政法”，而正文页上的书名则为“行政法泛论”。

的条件与资格，如要有公民权，品行良好，通过国家公务员考试等。出任官吏之后，他就享受一定的权利，如领取薪金、退休金、退官赐金（罢官以后所领受到的薪水）、遗族抚养老金、临时补助、丧葬费等。同时，也承担着一一定的义务，如服从上级指挥、保守秘密、保持品行良好、诚实信用等。官吏如违法乱纪，将受到各种形式的处分，直至被追究刑事责任。

在行政机关中，地方公共团体也占据着重要的地位。它是指以土地为要素兼公法人而为地方团体，依法律而设置，如府、县、市、町、村的管理机关等。

3. 行政监督

行政监督中首先必须提及的是行政诉讼。在行政权的行使过程中，不可避免会发生一些违反法律或滥用权力的事例，这种事情如果不予处理，往上就是违反了国家的宪法，往下就是侵害了公民的权利。因此，必须采取措施予以监督，允许人民进行诉讼。在日本，出于这一考虑，追随大陆法系的传统，建立起了行政法院系统。

行政法院的组织有长官1人，评定官11人。开庭审案时必须有5名以上评定官参加，作出判决时，以多数为原则，如5名评定官审理的案件，至少要有3名以上出席者的同意。

根据日本宪法第61条的规定，可以提起行政诉讼的要件是行政机关的行政处分为违法，这种行政处分侵害了当事人的权益；而对此提起诉讼为法律所允许。同时，当事人提起行政诉讼必须以书面的方式，必须在受到违法处分的60天之内。

在行政监督中，除了行政诉讼之外，还有行政诉愿。它是针对不当的行政处分而提出的。按照日本诉愿法第1条的规定，诉愿的范围被框定在租税及征收手续费、租税缴纳迟延之处分、营业许可之审批等6类事件之内。

曹履贞编辑《行政法》一书，是中国最早引入的日本行政法著作，尽管它论述比较简略，如关于行政行为，只涉及行政法规和行政处分问题等，而且天皇至尊、国家主义色彩比较浓厚，加上当时我国台湾省处在日本侵占之下，书中经常以“台湾总督”为例来阐述问题，因而在阅读时心情总是不太舒畅，但本书阐述西方行政法的原理和知识，对当时中国法学界，无疑有借鉴意义。

（二）白鹏飞著《行政法大纲》

白鹏飞（1870—1943），字经天，广西桂林人。日本东京帝国大学毕业。历任北京法政大学、北京大学法律系教授、北平大学法学院院长、广西大学校长等职。除本书外，还著有：《行政法总论》（上海商务印书馆1927年）、《法学通论》（上海民智书局1928年）、《宪法及宪政》（上海华通书局1930年）等。《行政法大纲》一书，分上下两卷，1932年由北京好望书店出版。受篇幅限制，我们仅就上卷行政法总论部分，略作评述。



1. 行政法

行政法，是国内公法之一部分，是规定行政权之组织，并明示行政权主体之国家及公共团体，与其所属人民之关系。其法源主要有制定法和非制定法（习惯、条理）。在西方，关于行政法，主要有三大法系：法国法系，有独立之行政法院，以保护行政权；德国法系，行政权虽然也独立于司法权，也有行政法院，但其理念与法国不同，是为了对行政权作出法律上的限制，设定其行使之界限；英美法系，行政法尚无独立之地位，行政诉讼均放在普通法院内审理，行政法实不过是指一般法中之适用于行政者的总称而已。在中国，原本采德国模式，在普通法院之外，另有行政法院。南京政府建立后，进行了官制改革，行政法院隶属于司法院，故行政法院也已失去独立性质。

2. 行政行为

行政行为，是以行于法规下之行政权之公的意思表示，或类似于此种意思表示之精神作用为要素，而发生某种法律的效果。广义的行政行为，泛指行政权之一切作用，与行政作用无异。如修路、建桥，设立大学，乃至拘束醉酒者，捕杀狂犬，以及国有财产的拍卖，政府采购物品等，均是。狭义上的行政行为，就是由行政权之公的意思表示而成之行为，如行政机关的行使职权的行（行政处分、任免官吏与接受外国人入籍等公法上的契约等）。

行政行为的效力，一般有三种：拘束力；确定力；执行力。关于拘束力，需要强调的是行政行为对于政府也有拘束力，不得违反。确定力，原创自法院判决的既判力，即判决一经生效，不得更改。后扩张到行政行为上，指不许用上诉等手段来变更行政行为，如申诉异议、诉愿和行政诉讼等。执行力，是指行政行为的内容，如是命令人民负担某种义务者，倘相对人不履行其义务时，即以强制力实行之。行政行为因越权、未得到应配合之机关的同意、法律上不能为、内容不确定等原因而归于无效。

3. 行政上之损害赔偿及损失补偿

因行政权之作用，而令人民受财产上之损失，且其责任不在人民，而在行政权之主体者，则根据正义原则，国家或公共团体，当然须负损害赔偿，或损失补偿之责任。其偿金之性质，分为两种，一为民法上的损害赔偿，二为公法上的损害赔偿。损害赔偿，一般由行政权的侵权行为所引起；而损失补偿，则往往是因公益上之目的，给相关当事人造成了损失，因而作出的补偿。

4. 行政组织

行政组织，分为几个层次。最高层次为国家最高行政机关，如总统、内阁等；下面层次为一般行政机关，如总统内阁之下的行政官署以及地方的各级行政机关等。在分类上，有行政官署、咨询机关、监察机关、企业机关、辅助机关、执行机关。其中，最为重要者，当然是行政官署。



民国时期的官制为：在中央，国民政府以行政、立法、司法、考试、监察等五院组织之，为总揽治权之最高机关。设主席委员1人，委员12人至16人，以由此等委员之合议体处理国务。其各院的院长及副院长，由各委员分任之。

行政院，共设十部三会：内政部、外交部、军政部、海军部、财政部、实业部、教育部、交通部、铁道部、司法行政部、蒙藏委员会、劳工委员会、禁烟委员会。

立法院，设四个专门委员会：法制委员会、外交委员会、财政委员会、经济委员会。

司法院，由两院一会组成：最高法院、行政法院、官吏惩戒委员会。

考试院，设一会一部：考试委员会，铨叙部。

监察院，设监察委员19人至29人，以行使弹劾权。

在中央之下，设地方行政官制。主要有省与县两级组成。介于省与县之间，还有市政府，它分为两类，一类是直辖市，归中央管；另一类是省属市，受省政府领导。市的官吏均由中央直接委任，故其所办理之事务，乃国家之行政事务，非自治行政。

5. 公共团体

公共团体，如乡、村等机构，水利组合、商会等组织，营造物法人（国家经营的学校、邮政、铁路），通常也称为公法人。它与国家行政机关一起，构成了行使行政权的主体。其任务由国家所赋予，并由法律所规定。为了完成国家所赋予的任务，国家给予了它与私法人所不同的特权。

公共团体的成立，必须依据法律的规定，不得以命令行之。公共团体因废置分合、天灾地变、制度变更、组合解散等原因而归于消灭。公共团体除了行使其原来固有的权力之外，也可以接受上级政府委任行使特定的权力。公共团体为完成自己的任务，必要时可以行使强制力。

公共团体一般设有议决机关、理事机关、咨询机关、监察机关、辅助机关以及出纳机关等。其成员由选举、委任、雇用等方式产生。公共团体的成员，称公吏。它与官吏的区别，主要在于官吏是由行政首长任免的，而公吏是由所在团体基于自治权选任的。

白鹏飞是民国时期著名的行政法学家，其著作被作为行政法学的代表作。《行政法大纲》出版以后，被多次再版，其观点经常为行政法学界所引用。虽然，该书受日本行政法的影响很深，在论述有些问题时，几乎就是日本教科书内容的重述，如关于行政机关、行政诉讼等^①，但由于其比较系统完整，故对

^① 由于本书中对行政诉讼的论述，与此时期日本学者的论述基本相同，而我们在前面评述曹履贞编辑的《行政法》一书时已经作了介绍，故这里对行政诉讼问题，就不再展开了。