

行政 法学 新论

陈学儒 廖忠让 编著
杨翔 胡肖华

湖南出版社

序 一

行政法律规范作为庞大的法律规范体系中的重要组成部分，是随着私有制、阶级和国家的出现而产生的。然而，现代意义上的行政法的兴起，则始于资产阶级革命取得胜利并建立了代议制民主为核心的宪政体制之后。

随着社会主义国家的建立，出现了以体现工人阶级和广大人民群众意志为内容，以维护无产阶级国家政权和保障公民合法权益为职能的社会主义行政法规范，同时亦产生了社会主义行政法学。

我国现代的行政法律规范从阶级属性上讲，属于社会主义行政法规范的范畴，对它们的研究应该说从建国初期业已开始，但由于人们所共知的历史原因，这一研究刚刚开始即告中断。

党的十一届三中全会以后，我国在指导思想上完成了拨乱反正的任务，扭转了长期存在的“左”倾束缚，民主和法制随同经济建设一道被正式纳入了议事日程和重点发展行列，法学研究工作一时出现方兴未艾的可喜势头，行政法学研究亦不例外。实践已经证明，几年来，我国行政法学研究中所取得的辉煌成果对完善我国社会的民主与法制建设，推动我国的改革开放，促使国家行政机关及其工作人员依法、合理行政，保护公民、法人和其他组织的合法权利和利益，已经或正在产生积极的作用，这是十分令人欣慰的。但与其他理论法学相比较，行政法学的研究仍是我国法学研究中的一个最薄弱的环节，其中不乏处女地有待有识之士去开垦耕耘，即使是在理论界已涉足的领域，亦还有许多值得进一步深入探讨的余地。

由湘潭大学法律系陈学儒副教授等几位同志撰写的《行政法学新论》，为我国行政法学的繁荣增添了新的生机和活力。该书运用辩证唯物主义和历史唯物主义观点、方法，在广泛吸收国内外行政法学研究成果的基础上，融合他们多年来教学、科研中的心得体会，对行政法学中的有关问题提出了一些独到的见解，言他人之所未言。而对他人已涉猎的一些问题则进行了理论上的争鸣，并在此基础上表现了作者较新的思想和观点。尽管这些观点并非封闭式的，但在当今条件下，仍不失为一种大胆的创新。该书体系合理，逻辑结构严谨，行文流畅，材料翔实，寓深奥于通俗之中，是值得重视的一部好著作。但愿此书的问世，能成为广大法学爱好者的良师益友。

何华辉

于武昌珞珈山武汉大学

1991年8月23日

序 二

在发展社会主义民主和健全社会主义法制的正确方针指引下，我国的社会主义行政法制建设适应社会主义现代化建设的新形势，正在迅速地向前发展。近十年来，我国的行政立法、行政执法、行政司法不断地得到加强，行政法学研究也取得了很大的成就，出现了一批行政法学方面的专门著作，涌现了一批行政法学研究方面的优秀人材，这是值得大家高兴的事情。

为了适应高等院校法律专业和自学法律专业、行政管理专业的学生以及行政、司法实际部门的同志学习行政法律知识的需要，从事法学教研多年、成果与经验较为丰富的湘潭大学陈学儒等同志共同撰写了《行政法学新论》一书。该书全面系统地论述了行政法的基本理论和基本知识，并且比较详细地介绍和阐明了我国行政法制建设的新成就和行政法学研究的新成果，具有理论和实际紧密联系的特点，这充分表明作者运用马克思主义的法学原理，联系中国行政管理的具体实践，遵循实事求是的原则和大胆探索的精神，回答了理论研究和实际工作中提出的各种问题，其中不乏作者的独立见解，较之同类书籍颇具新意，因而具有一定的学术价值和社会效益。

全书体系结构安排合理，章节层次分明，文字清晰流畅，深入浅出，易读易懂。毫无疑问，这是一本值得一读的行政法学方面的新的好教材。我深信，它的出版发行，必能为法律专业、行政管理专业学生的学习和实际部门同志的工作提供有益的帮助，并能为我国行政法学的教学科研作出有益的贡献。

本人作为本书的第一个读者，在感谢作者们的信赖之余，欣然命笔出数言于卷首，以表达我对我国法学研究繁荣和发展的由衷喜悦之情，是为序。

蒋碧昆

1991年8月24日于武昌

目 录

导言	(1)
第一编 绪论	(17)
第一章 行政法的基本理论	(19)
第一节 国家行政	(19)
一 行政	(19)
二 国家行政	(20)
三 行政权	(23)
第二节 行政法	(25)
一 行政法的概念和特点	(25)
二 行政法的本质	(27)
三 行政法的主要内容	(29)
四 行政法的渊源	(30)
五 行政法的分类	(33)
六 行政法在法律体系中的地位和作用	(36)
七 行政法与其他部门法的关系	(40)
第三节 行政法律关系	(42)
一 行政法律关系的概念	(42)
二 行政法律关系的构成要素	(42)
三 行政法律关系的种类和特点	(46)
四 行政法律关系的产生、变更和消灭	(49)
第二章 行政法的历史发展	(51)
第一节 行政法历史发展的概述	(51)

一 行政法历史发展的主要脉络	(51)
二 对行政法发展起作用的重要因素	(54)
三 现代行政法发展的一般趋势	(56)
第二节 中国行政法的历史发展	(59)
一 我国古代行政法的一般状况	(59)
二 我国近代行政法的一般状况	(62)
三 我国社会主义行政法的产生和发展	(65)
第三节 外国现代行政法的历史发展	(70)
一 大陆法系国家行政法的发展概况	(79)
二 英美法系国家行政法的发展概况	(81)
三 苏联、东欧国家行政法的发展概况	(83)
第三章 行政法的基本原则	(86)
第一节 行政法基本原则的概述	(86)
一 行政法基本原则的概念	(86)
二 行政法基本原则的作用	(87)
三 确定行政法基本原则的准则	(88)
第二节 不同国家行政法的基本原则	(90)
一 资产阶级国家行政法的基本原则	(90)
二 苏联和南斯拉夫行政法的基本原则	(92)
第三节 我国行政法的基本原则	(92)
一 关于行政法基本原则的正确表述问题	(92)
二 关于我国行政法基本原则研究的现状	(93)
三 关于我国行政法的基本原则	(95)
第二编 行政组织	(109)
第四章 国家行政机关	(111)
第一节 国家行政机关概述	(111)
一 国家行政机关的概念及特征	(111)
二 国家行政机关组织的概念	(113)
三 国家行政机关的法律地位	(113)

四 国家行政机关与其他国家机关、社会团体、企事业单位的联系与区别·····	(114)
五 国家行政机关的分类·····	(116)
第二节 国家行政机关的地位、组成、职权和任期·····	(117)
一 中央国家行政机关的地位、组成、职权和任期·····	(117)
二 地方国家行政机关的地位、组成、职权和任期·····	(121)
三 民族自治地方国家行政机关的地位、特征、职权、组成和任期·····	(124)
四 特别行政区行政机关的形成、地位和享有的自治权·····	(127)
第三节 国家行政机关的领导体制·····	(129)
一 首长负责制的概念及特点·····	(129)
二 首长负责制的具体表现形式·····	(131)
三 首长负责制的法律意义·····	(133)
第四节 国家行政机构的改革·····	(136)
一 改革的必要性与重要意义·····	(136)
二 改革的基本原则·····	(138)
三 改革的法律保障·····	(140)
第五章 国家行政工作人员·····	(143)
第一节 国家行政工作人员概述·····	(143)
一 国家行政工作人员的概念与特征·····	(143)
二 国家行政工作人员与其他国家工作人员的关系·····	(144)
三 国家行政工作人员的分类·····	(145)
第二节 国家行政职务·····	(146)
一 什么是行政职务·····	(146)
二 国家行政工作人员的任职条件·····	(147)
三 国家行政职务关系的产生、变更、消灭的方式及法律责任·····	(149)
第三节 国家行政工作人员的权利与义务·····	(153)
一 国家行政工作人员权利、义务的概念与特点·····	(153)
二 国家行政工作人员权利的基本内容·····	(155)

三 国家行政工作人员义务的基本内容·····	(156)
四 国家行政工作人员的权利义务的保障和控制·····	(157)
第四节 国家行政工作人员的管理·····	(159)
一 国家行政工作人员的管理机构·····	(159)
二 国家行政工作人员的培训·····	(160)
三 国家行政工作人员的考核·····	(164)
四 国家行政工作人员的奖惩·····	(167)

第三编 行政行为 ·····(173)

第六章 行政行为 (一) ·····(175)

第一节 行政行为概述·····(175)

一 行政行为的概念·····	(175)
二 行政行为的特征·····	(178)
三 行政行为的要素·····	(180)

第二节 行政行为的分类 ·····(182)

一 对行政行为分类的意义·····	(182)
二 国外关于行政行为分类的理论和实践·····	(183)
三 我国行政行为的种类·····	(187)

第三节 行政行为与国家行政机关的关系·····(193)

一 行政行为是国家行政机关行使行政权的行为·····	(193)
二 行政机关通过其工作人员行使权力 ·····	(196)

第四节 行政行为程序 ·····(199)

一 行政行为程序的涵义 ·····	(199)
二 行政行为程序的实质与基本原则·····	(199)
三 行政行为程序的立法·····	(201)

第七章 行政行为 (二) ·····(204)

第一节 抽象行政行为概述 ·····(204)

一 抽象行政行为的概念·····	(204)
二 抽象行政行为的特征·····	(205)
三 抽象行政行为的具体表现形式及其法律意义·····	(207)

第二节 行政立法行为	(209)
一 行政立法行为的概念	(209)
二 行政立法的种类	(210)
三 行政立法体制	(213)
第三节 实施行政立法的原则和程序	(219)
一 行政立法的原则	(219)
二 行政立法的程序	(221)
第四节 行政立法的效力	(224)
一 行政立法的效力的涵义	(224)
二 行政法规、规章效力的内容	(226)
三 行政立法的失效	(230)
第八章 行政行为(三)	(232)
第一节 具体行政行为概述	(232)
一 具体行政行为的概念	(232)
二 具体行政行为的特点	(233)
三 具体行政行为的具体类型	(234)
第二节 具体行政行为的效力	(234)
一 具体行政行为的效力要件	(234)
二 具体行政行为的效力的内容	(236)
三 具体行政行为的生效日期	(238)
四 具体行政行为的失效	(239)
第三节 行政命令和行政处理	(240)
一 行政命令	(240)
二 行政处理	(243)
第四节 行政监督、行政强制和行政制裁	(246)
一 行政监督行为	(246)
二 行政强制执行	(248)
三 行政制裁行为	(251)
第九章 行政司法行为	(260)

第一节 行政司法行为概述	(260)
一 行政司法的概念及特点	(260)
二 行政司法制度的历史沿革	(263)
三 行政司法的意义	(268)
第二节 行政复议	(269)
一 行政复议的概念及特点	(269)
二 行政复议的基本原则	(270)
三 行政复议的受案范围	(272)
四 行政复议的管辖	(274)
五 行政复议的程序	(276)
六 行政复议的效力	(278)
第三节 行政仲裁	(278)
一 行政仲裁的概念及特点	(278)
二 行政仲裁的基本原则	(280)
三 行政仲裁组织	(281)
四 行政仲裁程序	(282)
五 行政仲裁的效力	(284)
第四节 行政裁决与行政调解	(284)
一 行政裁决	(284)
二 行政调解	(286)
第四编 行政法制监督	(291)
第十章 行政法制监督的一般理论	(293)
第一节 行政法制监督的概述	(293)
一 监督的概念	(293)
二 行政法制监督的概念	(294)
三 行政法制监督的特点	(296)
第二节 行政法制监督的种类	(297)
一 权力监督和权利监督	(298)
二 行政合法性监督和行政合理性监督	(301)
三 内部监督和外部监督	(303)

第三节 行政法制监督的原则和意义	(304)
一 行政法制监督的原则	(304)
二 行政法制监督的意义	(307)
第四节 行政法制监督体系	(313)
一 行政法制监督体系的概念	(313)
二 我国的行政法制监督体系	(314)
第十一章 行政法制监督的具体形式	(317)
第一节 执政党的监督	(317)
一 执政党监督的概念	(317)
二 我国执政党监督的法律依据	(318)
三 执政党监督的内容和形式	(320)
第二节 国家权力机关的监督	(321)
一 国家权力机关监督的概念	(321)
二 国家权力机关监督的法律依据	(322)
三 国家权力机关监督的范围和方式	(323)
第三节 行政机关的内部监督	(328)
一 行政机关内部监督的概念和特征	(328)
二 上级行政机关的监督	(329)
三 行政监察机关的监督	(332)
四 审计监督	(337)
第四节 司法机关的监督	(339)
一 司法机关监督的概念和特点	(339)
二 检察机关的监督	(341)
三 审判机关的监督	(343)
第五节 社会监督	(345)
一 社会监督的概念和特征	(345)
二 社会监督的法律依据	(346)
三 社会监督的具体形式	(347)
第五编 行政诉讼	(351)

第十二章 行政诉讼制度概述.....(353)

第一节 行政争议、行政诉讼与行政诉讼法.....(353)

一 行政争议.....(353)

二 行政诉讼.....(354)

三 行政诉讼法.....(357)

第二节 行政诉讼法律关系.....(359)

一 行政诉讼法律关系的概念和特点.....(359)

二 行政诉讼法律关系的构成.....(361)

三 行政诉讼法律关系的产生、变更和消灭.....(368)

第三节 行政诉讼制度的形成和发展.....(370)

一 行政诉讼制度形成和发展的一般条件.....(370)

二 资本主义国家的行政诉讼制度.....(372)

三 社会主义国家的行政诉讼制度.....(374)

四 新中国行政诉讼制度的建立和发展.....(376)

第四节 确立我国行政诉讼制度的现实意义与法律意

义.....(378)

一 贯彻实施宪法的需要.....(378)

二 保证人民法院正确、及时审理行政案件的需要.....(379)

三 保障公民、法人和其他组织的合法权益的需要.....(380)

四 维护和监督行政机关依法行使职权的需要.....(381)

五 保证国家长治久安、促进社会主义现代化事业发展的需要
.....(382)

第十三章 行政诉讼的基本原则和制度.....(384)

第一节 行政诉讼的基本原则与基本制度概述.....(384)

一 基本原则和基本制度的概念.....(384)

二 基本原则和基本制度的特点.....(384)

三 基本原则、基本制度与法律具体规定的关系.....(385)

第二节 行政诉讼的共有原则.....(386)

一 人民法院依法独立行使审判权原则.....(386)

二 以事实为依据、以法律为准绳原则.....(386)

三 当事人法律地位平等原则·····	(388)
四 使用本民族语言文字进行诉讼原则·····	(388)
五 辩论原则·····	(388)
六 人民检察院对行政诉讼实行法律监督的原则·····	(389)
第三节 行政诉讼的特有原则 ·····	(390)
一 人民法院有限主管原则·····	(290)
二 行政复议与行政诉讼的关系具体法定原则·····	(392)
三 不适用调解原则·····	(395)
四 对具体行政行为进行合法性审查的原则·····	(397)
五 诉讼不停止执行的原则·····	(299)
六 人民法院享有有限司法变更权的原则·····	(401)
七 行政机关负举证责任的原则·····	(403)
第四节 行政诉讼的基本制度 ·····	(405)
一 公开审判制度·····	(405)
二 回避制度·····	(407)
三 两审终审制度·····	(409)
四 合议审理制度·····	(410)
第十四章 《行政诉讼法》的其他重要规定及相关理论 ·····	(412)
第一节 行政诉讼的受案范围 ·····	(412)
一 受案范围的概念、划分方式和原则·····	(412)
二 《行政诉讼法》关于人民法院受案范围的具体规定·····	(413)
三 关于受案范围的排除规定·····	(417)
第二节 行政诉讼的管辖 ·····	(419)
一 行政诉讼管辖的概念、原则和种类·····	(419)
二 级别管辖·····	(421)
三 地域管辖·····	(423)
四 有关管辖问题的几种特殊处理·····	(424)
第三节 行政诉讼的证据与诉讼费用 ·····	(425)
一 行政诉讼证据·····	(425)

二 诉讼费用	(431)
第四节 行政案件的起诉、受理和审判	(434)
一 起诉	(434)
二 受理	(436)
三 审判	(437)
第五节 妨碍行政诉讼的强制措施	(438)
一 行政诉讼中强制措施的概念	(438)
二 妨碍行政诉讼行为的构成	(439)
三 妨碍行政诉讼行为的种类	(439)
四 强制措施的种类及适用规则	(440)
第六节 行政侵权赔偿诉讼	(441)
一 行政侵权赔偿的概念及特点	(441)
二 行政侵权赔偿的构成要件	(442)
三 行政侵权赔偿诉讼的特有原则	(444)
四 行政侵权赔偿责任的承担	(445)
五 求偿权	(445)
六 行政赔偿费用的列支	(446)
第七节 涉外行政诉讼	(447)
一 涉外行政诉讼的概念及特点	(447)
二 涉外行政诉讼的一般原则	(447)
三 关于涉外行政诉讼中委托代理人、文书送达和上诉期限的特别规定	(450)
后记	(452)

导 言

行政法学在法律科学系统中，是占有极为重要的地位的一个部门学科。行政法的重要性和国家行政管理的重要性是直接联系在一起的。国家行政管理活动在整个国家活动中，不仅涉及面广，而且关系重大，要搞好国家行政管理，就离不开行政法的规范作用。在社会主义现代化建设新的历史时期，我们的国家行政机关肩负的任务是如此的繁重复杂，加强法律机制在国家行政管理中的作用显然是迫切需要的。

我国宪法明文规定：“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”。行政法制建设是我国社会主义法制建设的重要组成部分，健全社会主义法制当然包括健全行政法制，其中也包括要加强对行政法的研究和探讨。

应当承认，我国对行政法学的研究，特别是对社会主义行政法学的研究基础是很差的，在整个法学研究的链条中至今仍然是一个薄弱的环节，这同国家行政管理实现民主化、科学化、制度化的要求是很不相适应的。我们必须努力改变这种状况，在加强行政立法、行政执法、行政司法的同时，也要重视对行政法学的

理论研究，普及行政法律知识，增强人们的行政法制观念，使行政法制建设同社会主义现代化建设的步伐协调一致，以保障和促进社会主义现代化战略目标的实现。

一 行政法学研究的对象和范围

行政法学就是研究行政法的科学，它以国家行政管理方面的法律规范作为自己研究的对象，即从理论上对行政法进行科学的分析并作出科学的说明。在现代国家里，国家行政管理活动，同其他国家活动一样，不能不是一种法律活动。从根本上说，国家行政管理就是一种法律管理，要依靠法律才能正确进行管理，法律是国家实现现代化管理的主要手段和重要武器。离开法律，国家行政管理就失去了它作为国家行为的特点。由此可见，国家行政管理的性质和特点，决定了现代国家的行政管理必须是法律管理，必须遵循法律活动的规律、特点和程序进行管理。从法律的角度研究如何进行国家行政管理的科学，就叫做行政法学。

行政法学和行政学都涉及到国家行政管理活动，都要研究与国家行政管理有关的问题，但是它们研究的对象还是不同的。行政法学研究的是有关国家行政管理的法律规范，目的在于解决国家行政机关依法行政的问题。行政学研究的是有关国家行政管理的技术方法，目的在于提高国家行政机关管理的效率问题。概括一点说，行政法学要解决的是行政效力问题，行政学要解决的是行政效率问题。一般地说，效力和效率问题应该是统一的，但是也不能把它们完全等同起来，有些场合合法有效的行政行为不一定是效率高的行为，有些场合效率高的行政行为也不一定是合法有效的行为。因此，对行政法学和行政学的交叉研究，往往又能起到互相配合、互相促进的作用。

行政法学以行政法为研究对象，但是行政法并不等同于行政法学。行政法作为一种法律手段，它要求人们把它作为行动的准