

中国行政法学

陈安明

沙奇志著

中国法制出版社

研究,对改进我们的行政管理工作,改进管理手段和管理方法,提高行政工作效率,对于提高公民、法人和其他组织以法律求自卫的能力等等,都具有重要的指导意义。

《行政诉讼法》颁布以后,我国的行政审判制度步入了新的领域,紧接着行政复议工作也作为政府法制工作的一个重要内容,提上了议事日程。行政复议与行政诉讼虽然是典型的程序活动,但是这两种程序活动不同程度地直接作用于行政实体管理活动。行政机关及其工作人员合法、正当的行政行为,具有法律效力,相反,该种行为即遭到否定性的评价,或在行政系统内部予以纠正,或通过司法途径予以解决。

应该说,在加强社会主义民主和健全社会主义法制的道路上,我们还面临着很多困难,还有许多工作需要我们去做了。目前,人们的法律意识还不很强,有许多行政法律规范还没有深入到人民群众中去,需要我们做深入细致的宣传工作,而且,行政法制工作还是一项新的工作,许多理论问题以及实践过程中出现的问题,也需要我们作认真、严肃的研究和探讨。陈安明先生和沙奇志同志共同撰写的《中国行政法学》一书,正是建立在这种良好的愿望之上的。该书对行政法学的基本理论问题,作了较为全面、深入的论述。作者从理论角度出发,结合我国行政管理的实践,大胆地提出了自己的观点和想法。当然,这些观点和想法正确与否,科学与否,还有待于理论研究的进一步深入和实践的进一步检验,但是,他们的这种努力,是值得称道的。

《中国行政法学》一书的基本框架,事先曾征求了我的意见。现在读完全书,感触颇深,谨向大家推荐这本书,并借此机会祝愿我国的行政法学的研究工作欣欣向荣,为推动我国的行政法制工作建设作出新的贡献。

李培传

一九九一年五月于北京

(京)新登字 059 号

责任编辑:张 宏

封面设计:聂钟瑜

中国行政法学

ZHONGGUO XINGZHENG FAXUE

著者/陈安明 沙奇志

经销/新华书店

印刷/水利电力出版社印刷厂印刷

开本/850×1168毫米 32 印张/14 字数/356千

版次/1992年3月北京第1版 1992年3月北京第1次印刷

印数/0,001—6,000

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-082-9/D·78

(北京西城太平桥大街4号 邮政编码:100810) 定价:7.30元

序 言

加强社会主义民主,健全社会主义法制,是我国政治体制改革的重要内容,也是我国现代化建设的必然要求。就社会主义民主建设而言,提高人们的参政议政意识以及法律意识,增强他们守法的自觉性以及运用法律武器保护自己合法权益的能力,是至关重要的。而加强国家立法工作,尤其是行政立法工作,建立各种行为规范,减少工作中的随意性,并为依法行政,保护公民、法人和其他组织的合法权益提供法律和制度上的保障,则是社会主义法制的基本内容。社会主义法制是保护社会主义民主的重要手段,而社会主义法制只有在健全的社会主义民主的基础上,才能找到生存的土壤。

社会主义法制的基本原则之一就是依法行政。依法行政首先要求有法可依;其次,依法行政还要求,行政机关与行政管理相对人之间的权利义务关系由国家法律确定,非依法定程序,于法定情形之下,不得随意变更这种关系;再次,依法行政还有着这样一种涵义:当被法律认可或确认、并受法律保护的权利义务关系受到侵害时,被侵害人应有充分的获得救济的权利。依法行政的原则基本上包容了现代行政法的基本内容。有法可依要求我们加强行政立法。权利义务关系的法律先定性,则要求我们实施各种具体行政行为必须有法律的依据。而救济权利的实现,依赖于救济途径和救济制度的充分而且有效。所有这些,正是社会主义民主的要求,均是行政法学的研究对象。因此,现代国家的行政活动离不开对行政法学的深入而缜密的研究。

行政法学,是以行政法为研究对象的独立的法律科学,而行政法则关于行政组织、行政管理活动和行政救济的行政法律规范的总和。它直接研究国家行政管理活动的规律,并依据这种规律制定法律,使之成为人们的行为规范。因此,我们说,加强行政法学的

目 录

序 言	(1)
-----------	-------

第一编 绪 论

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 行政法学的体系	(6)
第三节 行政法学的研究方法	(9)
第四节 加强行政法学的意义	(11)
第二章 行政法的概念	(13)
第一节 行政法的概念和特点	(13)
第二节 行政法的法源	(24)
第三章 行政法律关系	(29)
第一节 行政法律关系的涵义	(29)
第二节 行政法律关系的主体	(30)
第三节 行政法律关系的内容	(32)
第四节 行政法律关系的客体	(33)
第五节 行政法律关系的发生、变更和消灭	(34)
第四章 行政法的基本原则和功用	(38)
第一节 行政法的基本原则	(38)
第二节 行政法的功用	(52)
第五章 行政法的历史发展	(54)
第一节 近代意义行政法的产生和发展	(54)
第二节 我国古代行政法的产生和发展	(57)
第三节 我国社会主义行政法的产生和发展	(59)

第二编 行政法律关系主体

第六章 国家行政机关	(68)
第一节 行政机关概述	(68)
第二节 行政机关设立的原则	(73)
第三节 行政机关的种类	(77)
第四节 行政机关的组织系统	(78)
第五节 行政机关的职权	(83)
第六节 我国行政机关设立、合并、撤销的程序	(88)
第七章 国家公务员	(90)
第一节 国家公务员的概念	(90)
第二节 国家公务员的考试录用	(93)
第三节 国家公务员的职位分类	(101)
第四节 国家公务员的权利义务	(105)
第五节 国家公务员的考核和奖惩	(109)
第六节 国家公务员的培训	(115)
第七节 国家公务员的调配	(117)
第八节 国家公务员的工资和福利待遇	(120)
第九节 国家公务员的离休、退休、退职制度	(125)
第八章 其他行政法律关系主体	(128)
第一节 基层群众性自治组织	(128)
第二节 居民委员会和村民委员会同基层政 权的关系	(133)
第三节 公民	(134)

第三编 行政行为

第九章 行政行为	(139)
第一节 行政行为概述	(139)
第二节 行政行为的几种主要形式	(150)
第三节 行政强制执行	(156)
第十章 行政立法	(174)

第一节	行政立法概述·····	(174)
第二节	行政立法体制·····	(180)
第三节	行政立法程序·····	(190)
第四节	行政立法的效力·····	(193)
第五节	行政立法技术·····	(197)
第十一章	行政程序·····	(210)
第一节	行政程序概述·····	(210)
第二节	行政程序的基本原则和制度·····	(216)
第三节	行政程序法·····	(219)

第四编 行政法制监督

第十二章	行政法制监督·····	(225)
第一节	行政法制监督概述·····	(225)
第二节	国家权力机关的监督·····	(228)
第三节	行政监察监督·····	(234)
第四节	审计监督·····	(239)
第五节	司法机关的监督·····	(245)
第六节	人民群众和社会团体的监督·····	(247)
第十三章	行政责任·····	(253)
第一节	行政责任概述·····	(253)
第二节	确认行政责任的原则·····	(257)
第三节	行政处分·····	(259)
第四节	行政处罚·····	(265)
第五节	行政赔偿·····	(269)

第五编 行政司法

第十四章	行政司法·····	(279)
第一节	行政司法概述·····	(279)
第二节	行政司法的种类·····	(292)

第十五章 行政复议	(306)
第一节 行政复议概述	(306)
第二节 行政复议的基本原则	(314)
第三节 行政复议范围	(316)
第四节 行政复议管辖	(322)
第五节 行政复议机构	(333)
第六节 行政复议参加人	(344)
第七节 行政复议证据	(352)
第八节 申请与受理	(356)
第九节 审理与决定	(363)

第六编 行政诉讼

第十六章 行政诉讼概述	(372)
第一节 行政诉讼的概念和特征	(372)
第二节 世界各国行政诉讼制度概览	(376)
第三节 行政诉讼的目的	(389)
第四节 行政诉讼的基本原则	(393)
第五节 行政诉讼法律关系	(396)
第十七章 行政诉讼的范围和管辖	(404)
第一节 行政诉讼的范围	(404)
第二节 行政诉讼的管辖	(407)
第十八章 行政诉讼程序	(412)
第一节 起诉与受理	(412)
第二节 审理和判决	(419)
后 记	(438)

第一编 绪 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律科学,它研究行政法产生和发展的规律;研究行政法的基本原理、原则;研究行政法制度的内容、形式;研究行政法律关系的发生、变更、消灭;研究行政法律意识的形成、发展和完善。行政法学是一门法律科学,其使命是揭示最本质的联系、规律和特征。它通过对一般概念的表述,抽象出具有普遍意义的行政法理论,为行政法律制度的建设和发展,为与行政法律制度相关的行政法律意识的培养,行政法律秩序的确立,提供理论上的指导。因而,研究行政法就必然要了解行政法学。

行政法学以行政法为研究对象,但它并不等同于行政法。行政法是一个法律部门,它的任务是调整国家行政机关在行政活动中发生的各种行政关系;而行政法学是一门法律科学,它通过对行政法所调整的各种行政关系的研究,探讨行政法对于改善行政管理,提高行政效率,建立良好的行政法律环境的作用,探讨完善行政法律机制的途径和方法。

行政法学也不同于行政学,行政学是一门管理科学,它研究行政管理的理论,行政管理的方法以及提高行政管理效率、改善行政管理机制的途径。而行政法学是法律科学,它以行政法为研究对象,而不具体探讨有关行政管理的技术问题,也不直接研究行政管

理的局部事宜。

行政法学的研究对象主要有：

一、行政法律规范

行政法律规范是指以行政法律、法规和规章等成文法形式存在的，由国家机关颁布的，以国家强制力保证实施，且具有普遍约束力的法律规范的总称，它是对各种行政法律制度的理论概括和实践经验总结的文字表述，是行政法的基本内容。研究行政法，必须认真深入地研究行政法律、法规和规章。

行政法律、法规和规章通常由政府公报公布，一定时间后汇编成卷。我国登载行政法律、法规和规章最主要的政府文件是《中华人民共和国国务院公报》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》则只登载行政法律。重要的行政法律、法规和规章往往同时在报刊上登载。我国汇编行政法律、法规和规章的形式主要有三种：一是按发布或生效时间的先后顺序进行的综合性汇编，或按年度进行的年度汇编；二是按法律规范的内容分门别类的汇编；三是按法律规范的适用范围进行空间意义上的汇编。一般来说，综合性部门如国务院往往采取第一种方式；职能部门如国务院各部、委则多采用后一种方式；各省、自治区、直辖市则采用第三种方式。当然，这三种汇编方式并不完全分开，时有重合或交叉。

二、行政判例

行政判例，从严格意义上说，并不是行政法律规范，但它在行政法中却占有重要的地位。判例是法院在行政诉讼活动中，通过对某种或某类行政案件的审理和判决而抽象出的虽不具备法律效力，但成为人们（包括国家机关）应该或必须遵守的行为准则。行政法与民法、刑法不同，民法、刑法多以成文法或制定法为主，判例仅为补充，而行政法无论是英美法系国家，还是大陆法系国家，都大量采用判例。判例“一旦在法律的基础上确立，反过来又成为立法的基础。”许多重要的行政法原则和制度都是通过判例确立的。行政判例通常由法院以公报发布，一定时间后汇编成册。

我国行政诉讼法才颁布,行政诉讼制度建立不久,但人民法院依法审理行政案件的实践自《中华人民共和国民事诉讼法》生效以后就已开始。《中华人民共和国最高人民法院公报》每期都刊载重要判例,其中也有行政判例。行政判例时常以“准法律”或“次法律”的面貌出现在法院的诉讼活动中,因而,不了解判例,就不可能全面了解行政法。行政法学作为以行政法为研究对象的法律科学,必然要对行政判例进行研究。

三、行政法律制度

行政法律制度是指由法律规范确立的、对社会关系进行规范化调整的一系列机构、设施、程序规则的总称。它与行政法律规范不同,后者是一个静态的概念范畴,而行政法律制度则是一系列动态运行机制的聚合,它们是行政法律规范在实施过程中的动态机制的组织和制度的体现。研究行政法,必须在研究行政法律规范的前提下,研究运行中的法律制度。具体说来,行政法律制度包括:

(一)行政组织制度

列宁曾经指出“如果没有一个能够迫使人们遵守法权规范的机构,法权就等于零。”静止状态下、字面意义上的行政法律规范,如果没有一定的组织去实施,那么,行政法律规范就丝毫不起作用。因此,行政组织是贯彻实施行政法,以实现行政法治的重要工具,对于保障民主和公正具有重要意义。行政组织制度包括:行政机构设置;职权划分;机构的组成;会议制度与决策程序;行政机关与其他国家机关的关系;行政领导体制;上下级行政机关的关系等等。宪法从原则上对我国的行政组织制度作了规定,而各级行政机关组织法则将这种原则规定具体化。

(二)公务员制度

公务员是指在国家行政机关中依法从事公务的人员,他们是广义上行政组织不可缺少的一部分,是推动行政组织运行、达成国家行政管理目的的决定因素。行政管理的优劣和行政法律规范实施的好坏,在很大程度上取决于公务员的素质,而公务员的素质又

基本上取决于国家公务员制度。完整意义上的公务员制度包括：公务员管理体制、考试录用制度、职位分类制度、考核制度、培训制度、奖惩制度、晋升制度、转任与回避制度、工资福利制度、退休退职制度等等。

（三）行政立法制度

行政立法是指行政机关根据法律和国家权力机关（西方多称议会、我国称人民代表大会）的规定和授权，就管理对象和管理领域，依一定程序制定和发布规范性文件的活动。行政立法制度是现行行政法的重要制度，也是行政机关履行行政职能的必然产物。没有行政立法，行政活动就难以展开，行政程序也就难以形成和得到有效控制。因此，行政立法制度是行政法学必须研究的一个重要课题。从理论上讲，行政立法制度由以下几个部分组成：行政立法体制、行政立法原则、行政立法程序、行政立法技术、行政法规制定制度、行政规章制定制度（部门规章与地方政府规章等等）、行政立法监督制度、行政立法后处理制度等等。

（四）行政执法制度

行政执法是指行政机关在其职权范围内，将行政法律规范适用于具体管理对象的活动。行政执法是行政机关活动的主要内容和中心工作。行政执法制度包括以下内容：行政执法体制、行政执法的权限和手段、行政程序、行政行为的效力制度、行政行为的变更、撤销制度、行政强制执行制度、行政处置制度等等。

（五）行政司法制度

行政司法制度是指国家行政机关按照准司法程序受理和裁决法律规定的行政争议的制度。行政司法以解决行政活动中的纠纷为手段，达到顺利推行国家政令，保证管理渠道畅通，维持行政活动的稳定和连续的目的，因而，它同行政立法制度一样，是现行行政法的重要制度。行政司法制度包括下述内容：行政司法体制；行政司法程序；行政调解制度；行政仲裁制度；行政复议制度；行政司法与行政诉讼的关系等等。

(六)行政责任制度

行政责任制度是指法律规定的行政法律关系主体违反行政法律规范,损害行政法保护的个人的合法权益和国家、社会公益,依法向国家和向权益被侵害人承担法律责任的制度。行政责任制度是法治原则的要求,是有法必依、违法必究制度的一种必然体现。既然有行政法律规范,那么必然有行政责任制度。概括起来说,行政责任制度可分为以下内容:行政违法责任制度、行政违纪责任制度、行政合同责任制度、行政侵权责任制度、行政赔偿制度、行政补偿制度等。

(七)行政诉讼制度

行政诉讼制度是指人民法院依法审理和解决行政案件的制度,是人民法院对行政机关及其公务员的行为实施司法监督的行政执法制度,对于保障国家法律的实施,维护公民、法人和其它组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行政具有重要的意义。行政诉讼制度主要包括下述内容:行政诉讼的基本原则;行政诉讼的范围;行政诉讼管辖制度;诉讼参与人制度;行政诉讼中的证据规则;审理和判决制度;执行制度;涉外行政诉讼制度。

四、行政法律关系

行政法律关系是指受行政法调整的国家行政机关在行使行政职能过程中与作为行政管理的相对人的公民、企事业单位、社会团体以及处在被管理地位时的国家机关之间的权利义务关系。行政法律关系是行政关系受行政法调整后的一种关系,是行政法存在的基础。研究行政法,必须同时研究行政法律关系。下述内容是行政法学必须予以研究的:行政法律关系的主体;行政法律关系的客体;行政法律关系的内容;行政法律关系的发生、变更和消灭。

五、行政法律意识

行政法律意识是人们关于行政法和行政法治的思想、观点、理论和心理的总称,它包括人们对于各种行政法规范、行政法制度的判断和评价,对于行政秩序和法制规则的愿望和情绪等等。行政法

律意识是一种蕴含在人们内心的东西,但是,它直接引导和指挥着人们的行动,对于顺乎历史发展,符合大众心理需求,反映其意志和利益的行政法规范的实施而言,它自觉地转化为一种强大的推动力,反之,则是利用强迫和压制等暴力手段也难以扭转的反冲力,因此,行政法学必须将其列为重要的研究对象。具体说来,行政法学应该研究:行政法学理论;行政法观念;行政法制宣传等等。

第二节 行政法学的体系

作为一门年轻的学科,行政法学的内容和体系还不太统一。欧洲大陆国家的行政法学一般研究行政组织、行政行为和行政救济三个部分,而英美普通法国家的行政法学则主要研究行政程序,包括委任立法程序,调查、听证、裁决程序和司法审查程序等等。苏联东欧国家的行政法学通常以国家行政管理为主要研究对象。这种特点明显地反映在代表着行政法学基本体系的行政法教科书中。欧洲大陆国家的行政法教科书通常分为行政组织、行政行为和行政救济三编;英美法系国家的教科书体系则有委任立法、规章制定,行政调查、行政听证、行政裁决、司法审查等篇章;苏联东欧国家的行政法教科书体系,一般分为包括行政管理机关、公职人员、行政管理法规、行政管理活动及其保障等总则和分则两大部分。

我国行政法刚刚成为一个独立的法律部门,因而以其为研究对象的行政法学起步也较晚,所谓行政法学的体系尚在探讨过程中。1983年由司法部统编的《行政法概要》是我国第一部研究行政法的学科专著。该教科书共分为三编十五章,其总体框架类似于苏联东欧国家的行政法学体系的模式。1983年以后,随着国家行政立法步伐加快,行政法制逐步健全,有关行政法的研究很快得到学者和专家的重视,行政法学理论日臻完善,并不断多样化。无疑,这种情形对于我国行政法学体系的建立具有重大的推动作用,但是,真正做到科学地建立和完善我国的行政法学体系,还必须考虑下

列因素：

一、行政法学应以行政法为研究中心,对行政法律关系的探讨应成为行政法学体系的基本内容。

行政法学应该研究行政法,这是行政法学赖以存在的前提,也是勿容置疑的结论。行政法律关系是行政法的基本内容,行政法所调整的权利义务关系,贯穿行政法各种制度的始终。因而,行政法学必须围绕对行政法律关系的研究而展开。行政法学应该从对行政法律关系的基本含义的分析入手,在探讨、剖析我国行政法律关系的主体、客体以及权利、义务的基础上,研究改善和健全调整行政法各参与人之间的权利义务关系机制并为整体意义上的行政法制秩序、稳定的社会政治局面的发展提供先导性理论指导。这是行政法学的根本目的,也是建立我国行政法学体系的基本原则。但是,我国近年来出版的一些行政法教科书,却常常离开行政法和行政法律关系,而对本属于行政学研究对象的行政管理进行大量论述,结果,使行政法学的研究偏离了正确的轨道。当然,行政法也离不开行政管理,但是,行政法着重是对行政管理活动的法律调整,行政法学则是在研究行政法的基础上探讨管理中的法律问题;研究行政法以提高行政效率,是行政学的任务,这是我们必须充分认识的。

二、行政法学应注重体系内各组成部分的逻辑性和合理性

逻辑性与合理性是体系的基本属性,只有各组成部分之间具有内在的逻辑联系并经合理的配置,才能形成体系。行政法学欲成体系,必须考虑到行政法的特点以及各部分的关系,这是有机、合理地排列的基础。

众所周知,行政法的一个重要特点,就是实体法与程序法紧密结合,它们往往同时出现在一个单行法律文件中,尽管许多国家制定了专门的行政程序规范,但是,绝大多数的行政程序却是以实体法与程序法合体的形式存在于各单行的法律文件中。这主要是因为行政行为本身就是实体活动与程序活动的有机结合。实体活动

由程序活动予以实现,程序活动则由实体活动的内容和目的所决定,因而,将两者截然分开,在理论上没有基础,在实践中也是缺乏根据的。显然,离开实体法去研究某些具体的行政程序规则是可能的,但是,离开实体法去研究整个行政程序则是难以想像的。至目前为止,几乎没有任何国家分别建立独立的行政实体法学体系和行政程序法学体系,这是行政行为和行政法规范的特殊性所决定的。

行政诉讼法被公认为是有关行政诉讼程序规范,但是,行政诉讼法只是行政法的一个组成部分,而不是一个独立的法律部门。首先,行政诉讼只是解决行政争议、处理行政纠纷的一种手段,是完整意义上的行政行为的一个过程、一个阶段。其次,行政诉讼是对行政行为实施司法监督和对行政管理相对人实施法律救济的一种途径,它是行政行为监督机制和法律救济机制的一个组成部分,与民法、民事诉讼法、刑法、刑事诉讼法的关系不同,行政法与行政诉讼法是包容与被包容的关系,行政诉讼法一直被认为是行政法的一部分。当然,我们并不否认行政诉讼法的相对独立性,它的基本程序和原则,主持诉讼的机关与其他参与人、工作制度、法律后果都有其独特性,但是,这并不成为将行政诉讼法独立于行政法(或行政实体法)之外的充分理由。因为行政法本来就是一个包含着实体法与程序法规范的法律概念。有人认为,行政诉讼是一种重要的程序活动,应该建立独立的行政诉讼法学科,值得说明的是,重要的不是行政程序本身,而是指行政诉讼制度的。行政诉讼中据以解决行政案件的是行政实体法规范和行政程序法规范,而不是行政诉讼法规范。这一点,对于我们正确认识行政诉讼法与行政法的关系,更好地区分与民事诉讼法、刑事诉讼法之间的特性,是至关重要的。

对于我们合理调整行政法学各内容的比重,理顺它们之间的逻辑关系也是很有意义的。

三、行政法学体系的合理容量