

XingzhengFaxue

行政法学

《行政法学》编委会组织编写

主编 邹荣

上海人民出版社



XingzhengFaxue

行政法学

ISBN 7-208-05179-8



9 787208 051799 >

定价 23.50 元

易文网: www.ewen.cc

XingzhengFaxue

行政法学

《行政法学》编委会组织编写

主编 邹荣

上海人民出版社

前 言

依法治国是中国共产党领导人民治理国家的基本方略。依法治国对行政机关的要求就是依法行政,而实现依法行政是实现依法治国的重点。这一方面是因为,在所有国家权力中,行政权是最为主动、最为活跃的,最容易造成对公民、法人和其他组织权利的影响;另一方面,行政权又是所有国家权力中运用最为广泛的,大多数法律都需要行政机关执行。因此,行政机关是否做到依法行政,直接关系到依法治国的方略能否得到贯彻。

自上一世纪 80 年代以来,中国的行政法律制度的建设取得了长足的发展与进步。从保护公民、法人和其他组织合法权益不受侵犯的行政诉讼制度、行政复议制度和国家赔偿制度,到规范和控制行政活动的行政处罚制度、行政许可制度等,已经逐步建立起来。而且,随着中国民主与法制的发展,更多的监督、控制行政权的法律制度必将逐步建立和完善起来。这就为行政机关实现依法行政提供了制度基础,逐步实现在行政管理领域中的有法可依。

实现依法行政,行政法律制度的建立与完善是基础,而各级行政机关工作人员依法办事是关键。行政法律制度必须依靠广大公务员和其他行政公务人员的严格执行,才具有实际意义。因此,要使行政法律制度得到切实的贯彻,就必须使公务员掌握扎实的行政法基本理论和基本知识,强化行政机关工作人员依

照法律原理和法律规定处理实际问题的能力。为此,我们编写了这本教材,作为行政机关工作人员学习行政法基本理论和知识的工具。同时,也为其他国家机关工作人员了解行政法的基本知识提供参考。

内容的简明扼要,体例的简洁明了,表述的准确清晰,始终是我们编写这本教材时所追求的目标。本教材一切围绕着行政公务人员的应知应会,阐明行政法的基本理论和基本原理,介绍我国主要行政法律制度的内容。本教材共十二章,可以分为四个部分加以把握:第一部分,包括第一、二章,主要介绍行政法的基本概念、基本原理和基本理论问题,并根据我国宪法和有关组织法,说明我国行政权的行使机关及其组织结构;第二部分,包括第三、四、五、六、七、八章,主要阐明行政行为的一般理论和原理,介绍我国行政机关在行政管理中所实施的主要行政行为,并根据相关法律说明实施这些行为的具体规则、程序;第三部分,即第九章的内容,主要介绍我国行政法制监督制度,说明在我国现行法律制度中,有哪些机关可以通过哪些方式对行政机关行使行政权进行监督;第四部分,包括第十、十一、十二章,主要介绍我国对因行政权遭受侵害的公民、法人和其他组织维护自己合法权益的法律途径和程序。

参加本书撰写的人员和具体分工如下(以撰写的章节为序):

第一、二章,杨晓洁;第三、七章,杨丽娟;第四、五章,董礼洁;第六章,葛志坚;第八章,黄萍;第九章,王建文;第十章,刘志欣;第十一章,龚严峰;第十二章,马永刚。

在这本书的编写过程中,我们参考了其他学者撰写的有关教材,一并开列于下:

《行政法与行政诉讼法学》,俞子清主编,法律出版社 2001

年版；

《行政法学》，胡建森著，法律出版社 2003 年版；

《行政法学》，罗豪才主编，北京大学出版社 2000 年版；

《行政法学教程》，应松年主编，中国人事出版社 2000 年版；

《行政法与行政诉讼法》，姜明安主编，北京大学出版社、高等教育出版社 2000 年版；

《行政法与行政诉讼法》，方世荣主编，中国政法大学出版社 1999 年版；

《行政法学》(修订本)，王连昌主编，中国政法大学出版社 1999 年版；

《行政法学》，张树义主编，中国政法大学出版社 1995 年版；

《中国行政法学原理》，陈新民著，中国政法大学出版社 2002 年版；

《行政法》，翁岳生著，中国法制出版社 2002 年版；

《行政行为的效力研究》，叶必丰著，中国人民大学出版社 2002 年版；

《国家赔偿法学》，高家伟著，工商出版社 2000 年版。

在此，对这些教材的编、著者表示衷心的感谢！

最后，特别感谢龚严峰同志，在本书的统稿工作中做了大量艰苦、细致的工作，为能够在较短的时间里完成本书的编撰而付出的辛勤劳动。

作为本书的编撰者，毫无疑问，均受各自水平、能力的局限，书中难免出现不足甚至错误，我们恳切希望得到学者、读者的批评意见。

编 者

2004 年 5 月

《行政法学》编辑委员会

主 任 薛晓峰

副主任 顾忠祥 左志毅

主 编 邹 荣

副主编 邱国石 杨 军

编 委(以姓氏笔画为序)

左志毅 许锡昌 邹 荣 陈 勇

张 勇 邱国石 杨 军 杨志刚

杨 蕾 顾忠祥 钱 蓉 董海军

薛晓峰

目 录

前 言	1
第一章 行政法概述	1
第一节 行政法的基本原理	1
第二节 行政法的基本原则	17
第二章 行政主体	27
第一节 行政主体概述	27
第二节 行政主体的分类与范围	39
第三章 行政行为概述	48
第一节 行政行为的概念、特征与分类	48
第二节 行政行为的内容、效力与形式	54
第三节 行政行为的成立与合法要件	58
第四节 行政行为的程序	61
第四章 行政规范行为	69
第一节 行政规范行为概述	69
第二节 行政立法	72
第三节 行政规定	85
第五章 行政许可	90
第一节 行政许可概述	90
第二节 行政许可的设定及实施机关	92

2 行政法学

第三节	行政许可的适用范围与分类	97
第四节	行政许可的程序	100
第五节	行政许可的撤销与注销	113
第六章	行政处罚	115
第一节	行政处罚概述	115
第二节	行政处罚的种类与设定	118
第三节	行政处罚的实施	123
第四节	行政处罚的程序	132
第七章	行政强制	138
第一节	行政强制概述	138
第二节	行政强制措施	141
第三节	行政强制执行	147
第八章	其他行政行为	159
第一节	行政征收	159
第二节	行政给付	166
第三节	行政裁决	172
第九章	行政法制监督	179
第一节	行政法制监督概述	179
第二节	权力机关的监督	183
第三节	司法机关的监督	188
第四节	行政机关的监督	189
第十章	行政复议	203
第一节	行政复议概述	203
第二节	行政复议的范围	209
第三节	行政复议的管辖	213
第四节	行政复议的机关	216
第五节	行政复议的程序	218

第六节	行政复议的决定	224
第十一章	行政诉讼	229
第一节	行政诉讼概述	229
第二节	行政诉讼的受案范围	233
第三节	行政诉讼的管辖	236
第四节	行政诉讼的当事人	240
第五节	行政诉讼的证据	244
第六节	行政诉讼的程序	247
第七节	行政诉讼的执行	254
第十二章	行政赔偿	258
第一节	违法行政及其法律责任	258
第二节	行政赔偿概述	262
第三节	行政赔偿的范围	268
第四节	行政赔偿请求人与行政赔偿义务机关	270
第五节	行政赔偿的程序	273
第六节	行政赔偿的方式和计算标准	278
附 录		284
	中华人民共和国行政诉讼法	284
	中华人民共和国国家赔偿法	299
	中华人民共和国行政处罚法	309
	中华人民共和国行政监察法	322
	中华人民共和国行政复议法	332
	中华人民共和国行政许可法	344

第一章 行政法概述

第一节 行政法的基本原理

一 行政与行政权

(一)行政

行政法就是有关行政的法,阐述行政法,首先应当把握行政的涵义与特征。

1. 行政的涵义

行政,古已有之,据我国清代历史文献《纲鉴易知录》记载,公元前 841 年,西周时期的周厉王因“国人发难”而逃走,当时太子静年幼,由“召公、周公行政”。在我国古代,行政指的是全部国家管理活动,包括现代意义的立法、行政与司法。

近代,行政法界对行政主要有三种解释:其一,“消极说”,即对行政的概念不作正面的阐述,而从“三权分立”的角度,把国家立法、司法以外的政务活动称为行政,这一观点的主要代表是日本学者美浓部达吉。其二,“积极说”,由于“消极说”不全面完整,不能满足人们对行政的认识,因此学者尝试正面对行政加以定义。美国行政法学家古德诺认为政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行,制定政策是政治,执行政策是行政。其

三,“综合特征说”,“积极说”所概括的有关行政的概念,仍然无法描述行政的全貌,于是有学者提出,行政只能加以描述,而无法予以定义,我国台湾学者翁岳生认为:(1)行政是广泛、多样、复杂的国家作用;(2)行政是追求利益的国家作用;(3)行政是积极主动的国家作用;(4)行政应受法的支配;(5)行政是一种具体决定的国家作用。可见,对行政的不断深入研究是行政法学永恒的任务,也是研究的起点与重点。

今天,人们对行政的理解有广义和狭义之分。广义的行政是指一切社会组织对其事务的组织和管理;狭义的行政,仅指国家行政机关对公共事务的组织与管理,即公共行政。行政法意义上的行政即为狭义的行政。本书采狭义说,认为行政即国家行政机关、授权组织和其他有权组织依法对社会公共事务进行组织、管理和服务的活动。

2. 行政的特征

行政具有以下几方面的特征:

(1) 行政是对公共事务的管理,具有公共性。行政是国家事务的一种,行政应以国家的基本目的为目的,国家的基本职责之一是公共管理,因此,作为国家组织活动的行政理所当然也应以管理公共事务为目的。

(2) 行政是法定主体的行为,具有主体的特定性。在我国依法获得行政活动资格的主体主要是国家行政机关。如根据我国《宪法》第 85 条和第 105 条,中央人民政府以及地方各级人民政府的行政分别由相应的行政机关来承担。

(3) 行政具有法律性。现代行政必须受到法律的制约,“依法行政”是当代行政法的原则和核心。它要求一切行政活动都遵循法律规定的条件、程序、方式,违法行政就是无效行政。

(4) 行政具有强制性。行政是一种国家活动,必然以国家

政权为后盾,行政主体所实施的行政活动,相对人有服从、接受和协助的义务,否则,行政主体可以强制执行行政决定。

(二)行政权

1. 行政权的涵义

行政权是行政的内核,也是全部行政法学理论的基点和中心范畴。行政权是国家权力分立的产物,最初是指除立法权、司法权以外的国家权力。

我们认为,行政权是指国家行政机关及其他法定机关执行法律法规、管理国家行政事务和社会事务的权力,是国家政权的一个组成部分。在现代社会,行政权表现出以下几个方面的特征:

(1) 行政权的法律性。行政权只能由法律产生,由法律设定。这里的法律,是指全国人民代表大会及其常务委员会按照立法程序制定的规范性文件。行政权也只能由法律规定的机关和组织行使,行使的内容必须和法律规定相一致,程序应当符合法律规定。

(2) 行政权的不可处分性。行政权既是行政主体享有的权力,也是其对国家承担的职责,因此,在无法律规定情况下,行政主体不可处分其所享有的行政权。它包括两方面内容:第一,行政主体不得自由转让行政权,除非符合法定条件并经过法定程序。第二,行政主体不得自由放弃行政权。例如税务机关征税,相对于纳税人来说,税务机关的征税是法律授予的一项职权,但相对于国家而言,征税又是税务机关对国家应尽的义务和职责,因此不得随意放弃行使。

(3) 行政权的强制性。行政权的行使一般不为相对人的意志左右,并且,当行政权的运行遇有抵触时,行政主体可以使用法律规定的手段和方式排除对行政权行使的妨碍,以保证行政

权内容的实现。

(4) 行政权的执行性。行政权的本质是一种执行权,其执行的内容是国家法律和权力机关的意志,如我国《宪法》规定,国务院是最高权力机关的执行机关,地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关。

2. 行政权的内容

(1) 行政立法权。在我国,行政立法权产生的情形主要有三种:①是宪法与有关组织法规定的行政立法权;②是法律授予的立法权,即全国人民代表大会及其常务委员会,可以通过法律的规定授予行政机关和地方国家权力机关行使立法权;③是最高国家权力机关特别授予的立法权,即全国人民代表大会及其常务委员会将自己职权范围内的立法事项授予国务院或国务院提请授予的下级人民政府或地方权力机关,通常也称为特别授权立法。行政立法权的实际表现为国务院制定行政法规,有关地方政府和国务院各部委制定行政规章等。

(2) 行政决定和行政命令权。根据宪法规定,行政机关可以针对不特定的对象发布决定、命令。行政决定和命令权不同于行政立法权,行政立法仅指制定行政法规、行政规章的活动,只有法律规定的有权国家行政机关才能行使,但所有的行政机关都有行政决定和命令权。

(3) 行政执法权。如上文所述,行政权的本质是一种执行权。因此,在行政法领域,该项职权包含的范围最为广泛,包括①证明、确认权(行政机关根据相对人的申请或依职权依法证明法律行为、有法律意义的文书和事实的合法性、真实性,如房地产登记机关发放产权证);②权利的赋予、剥夺权(前者如行政许可,后者如行政处罚);③义务的科处、免除权(前者如命令纳税人纳税,后者如某项免除义务的行政许可);④对争议的调处权(如

行政机关对民事争议的调解)。

二 行政 法

(一)行政法的概念、特征与分类

1. 行政法的概念

行政法是有行政权的组织和活动的国内法律规范的总称。理解行政法的概念应注意以下几点:

(1) 行政法是有行政的法律规范。行政法是以行政或行政活动为对象,对行政权的组织和活动进行规范的法。

(2) 行政法是规范行政固有领域的法。行政法是有行政的法律规范,但是,行政法并不是指有行政的全部法律规范的总和。如行政机关和自然人、法人或其他组织签订机关办公楼建设承包合同的行为就不属于行政法规范的行政行为。行政法仅是规范行政主体在行政领域内活动的法。

(3) 行政法是有行政的国内法。行政的范围十分广泛,除了通常意义上的国内行政外,还有国际行政,即处理国家之间的关系,该关系是由国际法调整的。行政法中所指的行政仅指国内行政。

2. 行政法的特征

行政法是由规范行政的组织、活动等法律规范组成,其应该具有可以区别于其他法律部门的特点,才能成为一个独立的法律部门。行政法的特征可以从内容与形式这两方面理解。

(1) 从内容上说,行政法的特征是:

第△,行政法规范的重点和核心是行政权。

第△,行政法调整的是因行政权的行使所引起的各种社会关系,包括行政组织关系、行政管理关系和行政监督关系。

第三,行政法规范的内容包括行政权主体、行政权内容、行政权行使以及行政权运行的法律后果等方面。

(2) 从形式上说,行政法的特征是:

第△,行政法没有、也不可能有一部包含行政法全部内容的完整法典。这和民法有民法典、刑法有刑法典的特征是完全不同的,因为行政活动范围广泛,行政活动的内容亦处于不断的变动中。行政法的具体表现形式较多,有宪法、法律、法规、规章和法律解释等,因此,行政法只能是各项法律规范的总和。

第△行政法的实体法和程序法没有明确的界分。通常的情况是,一部行政性法律、法规同时包含实体性和程序性内容,这和民法、刑法的特点截然不同。

第△行政法处于不断地变动中。与民事法律、刑事法律相比较,行政法的变动性最强,这和行政事务经常处于变化中有关。

3. 行政法的分类

我们可以根据不同的标准对行政法进行分类,以便进一步掌握行政法的概念。

1. 以行政法作用的环节和范围为标准,可以将行政法分为行政组织法、行政行为法和行政救济法。①行政组织法规定行政权的范围、行政机关的设置、权限分配以及公务员制度等。②行政行为法主要涉及行政权的运作,包括行政活动的方式、程序、原则以及条件等法律规范。③行政救济法规定的是对行政活动的补救,包括行政复议、行政诉讼等。

2. 以行政法调整对象的范围为标准,分为一般行政法和部门行政法。①一般行政法即为行政法总论,也就是本书要介绍的内容。②部门行政法是对各个具体的行政机关进行行政管理活动的总结和引导的法律规范,如渔业行政法、药品行政法等。

3. 以行政法规范的性质为标准,分为实体行政法与程序行政法。实体行政法即具体规定行政主体和行政相对人权利义务的法。程序行政法并不直接涉及行政主体和相对人的权利义务,只是规定了权利义务实现的方式。

(二)行政法的地位与功能

1. 行政法的地位

行政法在法律体系中的地位,主要指它在法律体系中担任的角色以及与其他法律的关系。

1. 通常认为,行政法是宪法的一部分,即宪法的动态部分;而宪法,则是行政法的理论基础。宪法是一个国家的根本大法,行政法仅次于宪法,这反映了行政法的重要性,相对于刑法、民法,行政法与宪法的关系更为密切。宪法中大多数原则都在行政法中得到体现,如宪法中有关国家机构的规定,其内容从性质上说就是行政法。

2. 行政法与国家法律体系中其他法律的关系,如民商法的关系。民商法是调整平等社会主体之间的财产关系和人身关系的法律部门,民商法所涉及的是平等、对立的社会主体相互之间的人身权和财产权(私权利),是以公正地调整彼此相互对立利益为目的的。因此,民商法以意思自治为基本原则。而行政法主要以行政权(公权力)为中心规范行政权的主体与服从行政权的行政相对人以及其他利害关系人之间的关系,行政法以强制性为特征,而不论意思自治。总之,行政法和民商法无论规范领域还是适用的基本原理都有根本区别。

行政法与刑法的关系。刑法是国家对危害社会的犯罪行为进行制裁的法律规范的总称。行政法也有对违法行为追究的内容,但是行政法所规范的违法行为与刑法规范的犯罪行为在性质上是截然不同的,犯罪行为的社会危害程度远高于行政违法