

国家公务员

行政

● 刘丹 主编

法

学教程

湖南人民出版社

国家公务员 行政法学教程

主 编 刘 丹
副主编 黄幼园
袁剑英

湖南人民出版社

责任编辑：夏 勇

装帧设计：廖 铁

国家公务员行政法学教程

主 编 刘 丹

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市岳麓区银盆南路 78 号)

湖南省新华书店经销 湖南长沙印刷一厂印刷

1998 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：12

字数：310,000 印数：1-6,000

ISBN 7-309-01782-9
15 元

撰稿人(按撰写章节先后为序)

刘 丹 (第一、二、六章)

邱庄胜 (第三章)

黄幼园 (第四章)

袁剑英 (第五章)

王 晔 (第七章)

陈晓刚 剪熔华 (第八章)

胡 海 (第九章)

戴新果 尹承露 (第十章)

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念.....	(1)
第二节 行政法的产生和发展	(13)
第三节 行政法律关系	(17)
第四节 行政法的基本原则	(24)
第二章 行政主体	(30)
第一节 行政主体概述	(30)
第二节 行政主体的范围	(36)
第三节 行政主体资格	(44)
第四节 行政主体的法律规范	(48)
第三章 行政行为与行政程序	(56)
第一节 行政行为的概念和分类	(56)
第二节 行政行为的效力	(63)
第三节 行政程序	(68)
第四节 行政行为和行政程序的法律化	(82)
第四章 行政立法	(87)
第一节 行政立法概述	(87)
第二节 行政立法体制	(92)

第三节	行政立法的原则和程序	(97)
第四节	行政立法技术	(103)
第五节	其他行政规范性文件	(106)
第五章	行政执法	(111)
第一节	行政执法概述	(111)
第二节	行政许可	(118)
第三节	行政检查	(123)
第四节	行政处罚	(126)
第五节	行政强制执行	(150)
第六章	行政司法	(157)
第一节	行政司法概述	(157)
第二节	行政复议	(162)
第三节	行政裁决	(172)
第四节	专门行政裁判制度	(177)
第七章	行政责任	(180)
第一节	行政责任概述	(180)
第二节	行政主体的行政责任	(186)
第三节	国家公务员的行政责任	(195)
第八章	监督行政	(202)
第一节	监督行政概述	(202)
第二节	行政机关自身监督	(204)
第三节	权力机关的监督	(218)

第四节	司法机关的监督·····	(221)
第五节	中国共产党和社会的监督·····	(223)
第九章	行政赔偿·····	(229)
第一节	行政赔偿概述·····	(229)
第二节	行政赔偿的范围·····	(237)
第三节	行政赔偿请求人和赔偿义务人·····	(242)
第四节	行政赔偿程序·····	(245)
第五节	行政赔偿方式和计算标准·····	(251)
第十章	行政诉讼法·····	(260)
第一节	行政诉讼法概述·····	(260)
第二节	行政诉讼的机构设置和受案范围·····	(269)
第三节	行政诉讼管辖·····	(272)
第四节	行政诉讼参加人·····	(275)
第五节	行政诉讼证据·····	(280)
第六节	起诉和受理·····	(281)
第七节	审判与执行·····	(286)
第八节	行政侵权赔偿责任·····	(294)
附 录·····		(297)
中华人民共和国宪法·····		(297)
中华人民共和国国务院组织法·····		(318)
中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级 人民政府组织法·····		(319)
行政法规制定程序暂行条例·····		(334)

法规规章备案规定·····	(336)
中华人民共和国行政处罚法·····	(338)
行政复议条例·····	(346)
中华人民共和国行政监察法·····	(353)
中华人民共和国审计法·····	(359)
中华人民共和国国家赔偿法·····	(364)
中华人民共和国行政诉讼法·····	(370)
参考书目·····	(379)

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念

一、行政法的概念、调整对象和特征

(一) 行政法的概念

由于各国历史背景、法律文化及观念上的差异,行政法至今没有统一的定义。在我国学术界,对于什么是行政法,表述上也各不相同。在行政法学创建初期,比较有代表性的观点有两种:一是从法律体系的角度认为行政法是一切行政管理法规的总称,是规定国家行政机关的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序的法律规范的总和。二是从调整对象的角度,认为行政法是调整国家行政机关在行使行政职能的过程中发生的行政关系的法律规范的总称。随着行政法研究的进一步深入和发展,人们已不满足于从上述角度阐述行政法。不少学者认为行政法虽要规范行政管理活动,调整行政关系,但从本质上讲,行政法主要是围绕行政权这个核心,侧重于对行政权的授予、规范与制约。^①

^① 在以行政权为核心来阐述行政法的观点中,有的倾向于行政法主要是控制行政权行使的法律,人们称之为控权论。有的倾向于行政法主要是保障行政权力行使的法律,人们称之为保权论。还有的学者则认为:一方面,为维护公共利益,必须赋予并维护行政权的行使;另一方面,为维护公民权益,又必须控制和监督行政权的行使。这种统筹兼顾的理论,被人们称为平衡论。

以行政权为核心来阐述行政法反映了现代社会行政管理发展的新特点和当前行政法研究的最新成果。从这一角度出发，我们认为，行政法是国家关于行政权的授予和行使，对行政权的行使进行监督及对违法行政带来的后果进行救济的法律规范的总称。其目的是为了保障行政权力的正确有效行使，维护公共利益，同时也保障公民、法人和其他组织的合法权益。

1. 行政法是创设和授予行政权的法

行政权是一个国家权力体系中负责执行权力机关的意志，维护社会经济文化等秩序，促进社会发展，增进社会福利，管理社会事务的权力。在现代民主与法治的国家，行政机关及其行政权力既不来自于世袭也非“神授”，而来自于民众通过权力机关的授予和法律的创设。行政法就是规范行政权力的创设和授予的法律规范。在一个国家的法律体系中，凡是创设和规定行政权力的法律规范，都属于行政法的范畴。在实际中，这类授权性的法律大致有三类：一是专门规定行政机关的组织及其职权的法律，即行政组织法。如国务院组织法、地方各级人民政府组织法、国务院各部委等组成部分的组织法等，集中、统一地规定了行政机关设置、机构和行政权力的范围。二是在单行性法律中，将某一方面的行政权赋予相关的行政机关，如在税收法中将对税收的征管权授予税务部门，在行政监察法中将对行政机关及其工作人员违法行为的监督处理权授予监察部门等。三是通过法律将某项专门的权力授予某类行政机关，如通过行政处罚法将行政处罚的部分设定权授予有规章制定权以上的行政机关，通过行政复议条例将对行政争议的复议权授予某些行政机关。根据现代法治的要求，法律是行政机关享有行政权的唯一合法来源，行政权力的获得，必须有法律的明确规定与赋予。

2. 行政法是规范行政权力行使和运作的法

行政机关取得行政权力虽是行政法的重要方面，但并不是目的。行政机关取得行政权的目的是要正确有效地行使行政权，进行行政管理，实现国家行政管理职能，维护和促进社会公共利益。而要达到这一目的，就需要一整套规范行政权运作和行使的规则。这种规则既包括实体的，即行政机关运用、行使行政权力的范围、种类、幅度等，又包括程序的，即行政机关运用和行使行政权力的方式、方法、手段和步骤等。这些规则有的统一规定于某一法律之中，如行政处罚法就规定了所有行政机关实施行政处罚的实体和程序规则，有的则散布于各单行性法律之中，如海关法就具体规范了海关权力行使的具体规则。在行政法学上，常将此部分内容称为行政行为法和行政程序法。这些规则是规范行政权的关键，也是行政法的核心部分。

3. 行政法是监督行政权力行使的法

在现代社会，行政权的内容极其广泛，与公民的关系密切而直接，加上行政权本身所具有的主动性、单方性、强制性和权力行使者主客观情况的复杂性，如没有必要的监督与制约，行政机关就容易违法或不当行使权力，使行政权产生消极的甚至破坏性的作用，这样不仅直接侵害公民或法人的合法权益，而且会破坏统一的社会公共秩序，影响公民利益。为此，必须建立一套规则对行政权力的取得与行使加以监督、控制与制约，以维护公共利益和相对人的合法权益。这类规则也是行政法的重要组成部分。在我国，对行政权进行法律监督的形式和方法是多种多样的，既有行政机关自身的内部监督，也有其他机关的外部监督；既有有权机关的国家监督，也有来自各方面的社会监督。就法律而言，既有专门的监督性的法律，如行政监察法、行政诉讼法、审计法

等，也有一些散见于其他法律中的有关条文，如宪法、行政处罚法、国家赔偿法的有关规定等。这一类法律，行政法学上一般统称为行政监督法。^①这类虽数量不多，却是行政法学中至为重要的内容，也是行政法学研究的重点之一。

4. 行政法是对违法行政的后果追究责任并进行补救或救济的法

行政机关没有依法行使权力，违法行政或不当行政必然会给相对人造成侵害，损害其合法权益。因此，行政法在规范和监督行政权力行使过程中发现行政机关有违法行为，必须依法追究行政机关及其工作人员的违法责任，对于违法或不当行政造成的损失及后果，也应予以补救或救济。行政诉讼法、国家赔偿法等法律，就是赋予相对人通过法定途径制止侵权行为、维护自己合法权益、获得损害赔偿的权力。这些法律，法学上通常称为行政救济法和行政责任法。这部分法律是我国目前行政法学研究的薄弱环节。

（二）行政法的调整对象

任何一个部门法都有其独特的调整对象，行政法是调整行政关系的，但并不调整所有的行政关系。具体说来，行政法只调整一部分特殊的社会关系，即行政权与其他国家权力和个人权利之间因行政权的创设、行使及对其监督和补救过程中发生的各种社会关系。具体包括：

1. 行政机关与立法机关在行政权创设过程中发生的社会关系

^① 也有学者将这部分法律称为监督行政法，以免与行政机关对相对人进行的检查监督相混淆。

行政机关与立法机关之间的关系是执行机关与权力机关之间的关系。在我国，立法机关是全国人民代表大会及其常委会，负责制定法律并监督其他国家机关执行法律，是权力机关。行政机关则是权力机关的执行机关，负责执行权力机关的意志和法律。立法机关为行政机关创设行政权力并监督其实施。立法机关与行政机关的各种社会关系是行政法的主要调整对象。

2. 行政机关与相对人之间在行政权行使过程中发生的社会关系

根据我国宪法规定，行政权由行政机关行使（在有法律法规授权的情况下也可以由其他组织行使），行政机关在行使行政权的过程中必然与相对人之间发生各种各样的社会关系，包括行政机关与作为相对人一方的公民、法人或其他组织之间，行政机关与行政机关之间，行政机关与公务员之间发生的关系。这些关系都是行政法调整对象的重要组成部分，主要通过规定各方在行政权力行使过程中的权利与义务来实现。

3. 行政机关与权力机关、司法机关和其他监督主体在监督行政权行使过程中发生的社会关系

这类关系包括权力机关与行政机关及公务员之间发生的监督关系；人民法院与行政机关之间的监督关系；人民检察院与行政机关及公务员之间的监督关系；社会团体、公民个人、舆论媒体与行政机关的监督关系等。

（三）行政法的特征

行政法是一国法律体系中一个独立的法律部门。与其他部门法相比，行政法主要具有以下特征：

1. 行政法形式上的特征

行政法形式上的特征主要有三个：一是行政法没有一部统一

完整的法典，这是因为行政法涉及的领域极其广泛，内容纷繁复杂，技术性、专业性很强，变动又很大，无法像刑法、民法、诉讼法一样制定成全面又完整的统一法典；二是行政法不以统一完整的法典形式存在，而是散见于不同机关制定的效力和名称不尽相同、数量众多的各种规范性文件之中，在所有的法律部门中，法律形式和数量之多，居各部门法之首；三是虽没有统一全面的法典，但行政法除像所有的实体部门法一样有相应的程序法——行政诉讼法外，还有规范其自身行为的行政程序法典，如美国的《联邦行政程序法》，这是其他部门法所不具有的特点。

2. 行政法内容上的特点

行政法内容上的特点也主要有三个：一是行政法涉及内容的广泛性。在现代国家，行政权力急剧扩张与膨胀，活动范围也扩展到社会生活的各个领域、各个方面，人类的衣、食、住、行已离不开政府行政，由此也就决定了行政法适用领域的广泛性和内容的丰富性。二是行政法内容的易变性。由于现代社会、经济处于越来越迅速和频繁的变化之中，行政权以及因行使行政权力形成的行政关系也随之变化，因此，行政法较其他部门法具有更强的易变性，需要经常根据社会发展的变化而进行立、改、废，以适应现实生活的需要。三是行政法往往集实体法与程序法于一身，在一部单行法中，将有关实体问题和程序问题作统一的规定，这是其他部门法所没有的。

二、行政法的渊源

行政法的渊源即行政法的各种外部表现形式和根本来源。在现实生活中，我们找不到一个被称为“行政法”的法律，行政法只是一系列行政法规范和原则的总称。

行政法渊源的一个显著特点是不像宪法、刑法、民法那样有一部系统的法典，而只有成千上万个行政法律、法规和其他规范性文件。而且具体名称各式各样，其中只有极少一部分称为“法”，如《中华人民共和国行政处罚法》。其他的具体名称则多达几十种，有的叫做条例、规则、规程、办法，有的则叫做决议、决定、指示、通知、实施细则等。行政法之所以在表现形式上具有这些特点，主要是由行政法所调整的对象——行政关系的复杂性和多变性所决定。

不同国家的行政法渊源不尽相同，也十分复杂。在法国，行政法的渊源绝大多数来自最高行政法院的判例。我国是一个注重成文法的国家，因此，行政法基本来源于各类国家机关创制的具有法律效力的各种规范。这些规范有的是专门的行政法律规范，有的则只是涉及某些行政性的法律规范。

在我国，行政法借以表现的法律形式很多。根据其制定主体和效力层次的不同，人们通常把它分为以下几类：

1. 宪法

宪法是由国家最高权力机关制定、规定国家根本制度和活动基本原则的法律。它是国家的根本大法，具有最高的法律效力，是其他一切立法的基础和人们行为的最高准则。宪法不是专门的行政法律，但它所包含的关于行政权力的取得、行使及对其监督等问题的规定，都是行政法的基本法源。这些具有行政法意义的规定包括：国家行政权力的来源和行使权力的基本原则，行政机关在国家机构中的法律地位和行政体制，行政组织及其职责权限，公民权利与行政权力的关系及处理原则等。需要注意的是，宪法确认的行政法规范，通常都是一般性的、原则性的规定，比

较概括和抽象，需要通过法律加以具体化，否则，就很难实施。^①

2. 法律

严格意义的法律是指由国家最高立法机关制定的在法律效力上仅次于宪法的规范性文件。它通常包括基本法律和一般法律。它是我国行政法的重要渊源。法律作为行政法的渊源，有些是专门的行政法律如《国务院组织法》、《行政处罚法》、《行政诉讼法》等，有些则是在其中包含一些行政法律规范，如《环境保护法》、《国家赔偿法》等。这些法律既是行政法的渊源，但因为在规定的內容上具有一定交叉、重合性，所以它们同时又是其他部门法的重要渊源。如《产品质量法》既包含有行政法律规范的内容，同时也是经济法的一个主要渊源。

3. 行政法规

行政法规是指国务院为领导和管理各项行政工作，根据宪法、法律的授权和程序规定而制定的关于政治、经济、文化、科学、教育、军事、外交等各项行政事务管理的规范性文件的总称。行政法规是国务院根据宪法和法律在其职权范围内制定的具有普遍约束力的规范性文件，不仅内容集中，数量也很多，是行政机关行使行政权力的重要依据。但是，由于行政机关的立法权具有授权性、从属性和执行性，所以，行政法规作为行政法渊源，必须具备两个前提条件：一是必须严格根据宪法和法律，无宪法、法律根据或与宪法、法律相抵触的行政法规是无效的；二

^① 正因为如此，有些学者认为宪法不属于行政法的表现形式。如熊文钊主编的《行政法通论》（人民出版社1995年版）就不赞同将宪法规定直接视为行政法律规范。

是必须严格遵守法定程序，非经国务院按照法定程序制定的规范性文件，不能视为行政法规，不具有行政法规的效力。

4. 地方性法规

地方性法规是指省、直辖市以及省、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常务委员会根据本地实际需要，在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下所制定的规范性文件。地方性法规只适用于一定的地方区域，内容必须不与宪法、法律和行政法规相抵触，所以其法律效力仅限于该地方并低于宪法、法律和行政法规。但由于它是地方权力机关根据本地实际情况而定，内容也较法律、行政法规更加细致、具体，数量也极多，所以它也是行政法不可缺少的一种形式与渊源。

5. 民族自治条例和单行条例

民族自治条例和单行条例是指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，结合当地民族的政治、经济和文化的特点所制定的规范性法律文件。这些自治条例和单行条例要报上一级人大常委会批准后生效。自治条例和许多单行条例调整着有关民族自治区域的行政权的行使和规范，是行政法律规范的一种表现形式。

6. 规章

规章一般包括行政规章和地方规章。所谓行政规章是指国务院各部、委等组成部门根据法律和行政法规在本部门权限范围内制定的规范性文件。而地方规章则是省、自治区、直辖市以及省、自治区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、行政法规和地方性法规所制定的适用于本行政区域行政事务的规范性文件的总称。规章是行政法涉及范