

# 行政法与行政诉讼法



行政法与行政诉讼法

新登字099号

责任编辑:王淑清

封面设计:赖 佳

行政法与行政诉讼法

王恒春 刘和海 主编

\*

中国人事出版社出版

(100028北京朝阳区西坝河南里17号楼)

新华书店经销

济南市建华印刷厂印刷

\*

850×1168毫米 32开本 11.25印张 282千字

1994年9月第1版 1993年9月第1次印刷

印数 1—5000

ISBN7 80076 045 6

D·017

定价:7.50元

## 说 明

为适应政法干部院校教学需要,依据司法部教育司组织编写的《行政法与行政诉讼法教学大纲》,在总结多年教学和研究经验的基础上,并吸收行政法学者的最新研究成果,编写了本书。

本书针对政法干部教育的特点,力图运用马克思主义的立场、观点和方法,简明扼要的阐述行政法与行政诉讼法的基本理论和知识。它既可作为政法干部院校教学用书,也可供其他各类干部自学之用。

本书由王恒春、刘和海主编,史坤娥、闫国智任副主编。参加撰写的(以撰写章节先后为序)有:王恒春(第一、二、四章)、史坤娥(第三章)、林树金(第五、六章)、孙春增(第七、十六章)、杨士林(第八章)、闫国智(第九、十、十五章)、刘和海(第十一、十二章)、都玉霞(第十三、十四章)、赵玉环(第十七、十八章)。全书由王恒春修改定稿。

由于我国行政法与行政诉讼法学教学工作尚处在起步阶段,加上我们水平有限,书中难免有不妥之处,敬请读者批评指正。

编 者

1994年8月

# 目 录

|                             |        |
|-----------------------------|--------|
| 第一章 行政法基本概念 .....           | ( 1 )  |
| 第一节 行政法的概念 .....            | ( 1 )  |
| 第二节 行政法律规范 .....            | ( 8 )  |
| 第三节 行政法律关系 .....            | ( 13 ) |
| 第四节 行政法与行政法学 .....          | ( 18 ) |
| 第二章 行政法的基本原则 .....          | ( 22 ) |
| 第一节 行政法基本原则的概念 .....        | ( 22 ) |
| 第二节 行政法基本原则的内容 .....        | ( 24 ) |
| 第三节 行政合法性原则 .....           | ( 27 ) |
| 第四节 行政合理性原则 .....           | ( 32 ) |
| 第三章 行政主体 .....              | ( 36 ) |
| 第一节 行政主体概述 .....            | ( 36 ) |
| 第二节 行政主体的法律地位 .....         | ( 44 ) |
| 第三节 行政主体的资格 .....           | ( 47 ) |
| 第四节 行政主体的法定代表人 .....        | ( 51 ) |
| 第五节 行政主体之间的关系及主体纠纷与处理 ..... | ( 54 ) |
| 第四章 国家公务员 .....             | ( 57 ) |
| 第一节 建立和推行国家公务员制度的意义 .....   | ( 57 ) |
| 第二节 国家公务员及其职务关系 .....       | ( 58 ) |
| 第三节 国家公务员的义务权利和职位分类 .....   | ( 61 ) |
| 第四节 国家公务员的考试录用和严格培训 .....   | ( 67 ) |

|            |                                         |         |
|------------|-----------------------------------------|---------|
| 第五节        | 公务员的考核、奖惩、职务升降、任免、<br>辞职、辞退、交流与回避 ..... | ( 71 )  |
| 第六节        | 国家公务员的权益保障 .....                        | ( 80 )  |
| <b>第五章</b> | <b>抽象行政行为</b> .....                     | ( 83 )  |
| 第一节        | 行政行为概述 .....                            | ( 83 )  |
| 第二节        | 抽象行政行为的概念和类型 .....                      | ( 86 )  |
| 第三节        | 行政立法行为 .....                            | ( 88 )  |
| <b>第六章</b> | <b>具体行政行为</b> .....                     | ( 99 )  |
| 第一节        | 具体行政行为概述 .....                          | ( 99 )  |
| 第二节        | 行政监督检查 .....                            | ( 104 ) |
| 第三节        | 行政决定 .....                              | ( 107 ) |
| 第四节        | 行政许可 .....                              | ( 111 ) |
| 第五节        | 行政处罚 .....                              | ( 113 ) |
| 第六节        | 行政强制执行 .....                            | ( 119 ) |
| 第七节        | 行政裁决 .....                              | ( 123 ) |
| <b>第七章</b> | <b>行政复议</b> .....                       | ( 125 ) |
| 第一节        | 行政复议概述 .....                            | ( 125 ) |
| 第二节        | 行政复议的基本原则 .....                         | ( 128 ) |
| 第三节        | 行政复议的范围和管辖 .....                        | ( 132 ) |
| 第四节        | 行政复议机构和复议参加人 .....                      | ( 136 ) |
| 第五节        | 行政复议的申请和受理 .....                        | ( 139 ) |
| 第六节        | 行政复议的审理和决定 .....                        | ( 142 ) |
| <b>第八章</b> | <b>行政程序</b> .....                       | ( 144 ) |
| 第一节        | 行政程序概述 .....                            | ( 144 ) |
| 第二节        | 行政程序法的概念 .....                          | ( 148 ) |
| 第三节        | 行政程序法的基本原则 .....                        | ( 154 ) |
| 第四节        | 我国行政程序立法的现状及展望 .....                    | ( 158 ) |
| <b>第九章</b> | <b>行政过错与行政责任</b> .....                  | ( 162 ) |

|             |                           |                |
|-------------|---------------------------|----------------|
| 第一节         | 行政违法 .....                | ( 162 )        |
| 第二节         | 行政不当 .....                | ( 167 )        |
| 第三节         | 行政责任 .....                | ( 170 )        |
| <b>第十章</b>  | <b>行政法制监督 .....</b>       | <b>( 177 )</b> |
| 第一节         | 行政法制监督概述 .....            | ( 177 )        |
| 第二节         | 外部监督 .....                | ( 181 )        |
| 第三节         | 内部监督 .....                | ( 187 )        |
| <b>第十一章</b> | <b>行政诉讼法概述 .....</b>      | <b>( 193 )</b> |
| 第一节         | 行政诉讼的涵义 .....             | ( 193 )        |
| 第二节         | 行政诉讼法的概念及立法目的 .....       | ( 199 )        |
| 第三节         | 行政诉讼法律关系 .....            | ( 204 )        |
| <b>第十二章</b> | <b>行政诉讼法的基本原则 .....</b>   | <b>( 211 )</b> |
| 第一节         | 行政诉讼法基本原则概述 .....         | ( 211 )        |
| 第二节         | 行政诉讼法同其他诉讼法的共同原则 .....    | ( 212 )        |
| 第三节         | 行政诉讼法和民事诉讼法的共有原则 .....    | ( 214 )        |
| 第四节         | 行政诉讼法的特有原则 .....          | ( 217 )        |
| <b>第十三章</b> | <b>行政诉讼的受案范围和管辖 .....</b> | <b>( 230 )</b> |
| 第一节         | 行政诉讼的受案范围 .....           | ( 230 )        |
| 第二节         | 行政诉讼的管辖 .....             | ( 240 )        |
| <b>第十四章</b> | <b>行政诉讼参加人 .....</b>      | <b>( 250 )</b> |
| 第一节         | 概 述 .....                 | ( 250 )        |
| 第二节         | 原 告 .....                 | ( 252 )        |
| 第三节         | 被 告 .....                 | ( 255 )        |
| 第四节         | 共同诉讼人 .....               | ( 258 )        |
| 第五节         | 第三人 .....                 | ( 260 )        |
| 第六节         | 诉讼代理人 .....               | ( 263 )        |
| <b>第十五章</b> | <b>起诉与受理 .....</b>        | <b>( 268 )</b> |
| 第一节         | 起 诉 .....                 | ( 268 )        |

|      |                  |         |
|------|------------------|---------|
| 第二节  | 受 理 .....        | ( 275 ) |
| 第十六章 | 行政案件的审理 .....    | ( 279 ) |
| 第一节  | 事实审查 .....       | ( 279 ) |
| 第二节  | 法律审查 .....       | ( 287 ) |
| 第三节  | 审理程序 .....       | ( 291 ) |
| 第十七章 | 判定和行政赔偿调解书 ..... | ( 303 ) |
| 第一节  | 判 决 .....        | ( 303 ) |
| 第二节  | 裁 定 .....        | ( 314 ) |
| 第三节  | 决 定 .....        | ( 319 ) |
| 第四节  | 行政赔偿调解书 .....    | ( 322 ) |
| 第十八章 | 行政诉讼的保障 .....    | ( 324 ) |
| 第一节  | 诉讼妨害的排除 .....    | ( 324 ) |
| 第二节  | 行政诉讼期间和送达 .....  | ( 330 ) |
| 第三节  | 行政案件的执行 .....    | ( 336 ) |

# 第一章 行政法基本概念

## 第一节 行政法的概念

### 一、行政法的调整对象

什么是行政法？最简单的理解可谓：行政法是关于行政的法律。因此，要掌握行政法的概念，应首先了解什么是行政。

#### （一）行政的涵义

“行政”一词的英文Administration可译为“执行”、“管理”，指一定的社会组织，为实现特定目标所进行的各种组合、控制和协调活动的总称。由于社会组织可分为国家组织和非国家组织（如企事业单位和社会团体），因此，行政可分为：国家行政和非国家行政。在西方国家又称“公共行政”和“私行政”。行政法上的行政是指国家行政。

西方学者对行政的解释有数十种，归纳起来主要有两类：

第一，从政治和政体的角度说明行政。如美国早期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。日本学者美浓部达吉主张：行政是除立法、司法以外的一切活动。

第二，从管理的角度说明行政。如美国学者怀德在《行政学导论》一书中说：“行政乃是为完成某种目的对许多人的指挥、协调与控制。”美国《社会科学大辞典》解释说：“行政为国家事务的管理”。

上述西方学者关于行政的不同观点,反映了同一个实质,即行政是资产阶级的统治活动。

马克思曾对行政下过著名而科学的定义:“行政是国家的组织活动”。这一定义至少说明两点:第一,行政是一种国家活动。只有国家、国家机关才有权进行行政活动,这与一般的社会活动相区别;第二,行政仅仅是国家的组织活动,即对国家事务进行组织、管理和监督的活动,而不是国家的所有活动。这与国家立法、司法活动相区别。

根据马克思的科学论断和我国目前的行政法理论,我们认为,行政法上的行政是指行政主体依法行使国家职权,对国家和社会事务进行组织和管理的活动。可见,行政法上的行政至少包括两方面含义:

第一,行政是行政主体的活动,而不仅仅是行政机关的活动。行政主体是指依法代表国家,并以自己的名义实施国家行政管理的组织。它包括国家行政机关及其机构,以及法律、法规授权和行政授权的组织。后者指行政机关依法将自己的行政职权的全部或部分授给的有关组织。因此,行政除行政机关的活动以外,还包括行政机构、得到授权的企事业单位和社会组织的活动。行政主体的活动虽然都是通过其工作人员进行的,但不能因此说,工作人员的活动就是行政。工作人员以行政主体的名义进行的职务活动属于行政,以自己的名义进行的非职务活动不属于行政。

第二,行政的内容仅指行政主体行使国家职权、对国家和社会进行行政管理活动,而不是泛指行政主体的所有活动。行政主体以平等主体资格进行的非管理活动,如借用、租赁、买卖等,不属于行政。

在司法实践中,行政有时也指执行国家意志的国家行政机关、行政机构和行政人员。

## (二) 行政关系是行政法的调整对象

法律是社会关系调整器。每一个部门法律都以特定的社会关系为调整对象。宪法以社会的基本关系为调整对象，民法以民事关系为调整对象。而行政法则以国家行政关系为调整对象。如前所述，行政是国家的管理活动，行政主体在行使国家权力管理国家和社会事务时，必然与相对一方发生各种社会关系，这些关系都属于行政关系。所谓行政关系是指行政主体（主要是行政机关）在行使国家权力过程中发生的各种社会关系。行政法调整的社会关系主要有以下三类：

第一，外部行政关系。又称非隶属性行政关系，是指行政主体在履行其管理职能过程中，同公民、法人或其他组织发生的行政管理关系。如国家税务机关与私营企业间发生的收税关系。

第二，内部行政关系。又称隶属性行政关系、等级行政关系。是指行政主体与其所属机关之间发生的职权关系和行政主体同其工作人员发生的行政职务关系。如行政机关中上下级机关及机关领导人与公务员在实现行政职能过程中发生的关系。

第三，监督行政关系。指为防止行政主体违法行政和不当行为，其他国家机关、社会组织和个人同行政主体发生的监督关系。

行政法的调整对象是行政关系而不是行政法律关系。行政关系经行政法调整便成为行政法律关系。

## 二、行政法的定义

### （一）行政法的概念

行政法是调整行政关系的法律规范的总称。或者说是调整国家行政主体在行使其职权过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。

行政法的定义是行政法学者对行政法本质特征的简要表述。由于所持依据和观察角度不同，目前国内外学者尚未作出世人公认的定义。有的根据行政法的形式下定义，有的根据行政法的内容

下定义,还有的根据行政法的调整对象下定义。我们认为后者较适宜。因为区分部门法的最主要依据就是其调整对象的特殊性。根据行政法调整对象的特殊性和行政法的内容,我们可以说,行政法是调整行政关系的法律规范的总称,其中包括行政组织规范,行政行为规范和对行政监督规范等。

## (二) 行政法同其邻近部门法的关系

### 1. 同宪法的关系

行政法同宪法的关系具有双重性:首先,在法律地位和内容方面,它们是根本法与部门法的关系。宪法是关于国家制度、社会制度的原则规定,是行政法的基础。行政法是宪法的一部分,是宪法关于国家行政制度原则规定的具体化,或者说是宪法的动态部分。其次,宪法中关于国家行政管理方面的规定,又是行政法的表现形式之一。行政法与宪法的密切联系还表现在:二者的灵魂是民主与法治。它们同是民主与法治的产物,并且与民主和法治有着最密切的联系。

### 2. 同民法的关系

它们都调整财产关系和人身关系,但二者区别是很明显的。首先,它们的根本原则和特征不同。民法调整平等主体之间的财产关系和人身关系,其财产、经济关系是横向的,是商品经济关系中商品交换当事人地位和权利平等关系的法律表现。行政法在财产方面调整政府对经济的纵向管理关系,其根本特征是主体地位和权利不对等。其次,调整的范围不同。民法调整范围限于一定的财产关系和人身关系,行政法除调整人身、财产关系外,还涉及政治、文化等国家行政管理的各个方面。

### 3. 同经济法的关系

行政法与经济法都调整国民经济管理活动中所发生的社会关系。人们通常把国家据以管理国民经济的各种法律、法规统称为经济行政法,它既是我国经济法的重要组成部分,又是行政法的重要

组成部分,即在二者都缺乏法典的情况下,单行法律、法规存在交叉、重合现象。它们的调整范围有明显区别。经济法仅调整经济关系,除调整纵向经济管理关系外,还调整横向平等主体间的经济关系,如经济合同关系等。行政法的调整范围较广泛,除纵向经济管理关系外,还包括军事、外交、公安、民政、教育、科技、文化卫生等国家行政管理关系。

#### 4.同刑法的关系

行政法同刑法的相似之处在于二者都是处理国家同个人、组织的关系,在大陆法系国家都被列为公法。它们之间的主要区别在于其调整社会关系的手段不同。刑法规定国家用刑罚的手段处罚严重破坏社会秩序的犯罪行为。行政法规定国家用行政处罚和其他手段制裁破坏行政管理秩序的各种违法行为。当某一行为违反行政法,并达到严重程度,应施以刑罚惩罚时,就成为刑法的调整对象。

### 三、行政法的特点

行政法与其他部门法相比较无论在内容上还是形式上都具有自己的特点。

#### (一)行政法在内容上的特点

1.行政法在内容上具有广泛性。现代行政活动领域极其广泛,几乎所有社会生活领域都有行政管理活动,国家行政管理的广泛性决定了行政法内容的广泛性。

2.行政法律规范具有易变性。由于社会经济、科技、教育、文化等都在不断发展变化,致使调整行政关系的行政法律规范立、改、废经常化。

#### (二)行政法在形式上的特点

1.行政法没有完整、统一的行政法典。行政法内容的广泛性、复杂性和易变性,决定了世界各国都难以制定一部统一完整的行

政法典。我国已经制定的《行政诉讼法》和将要制定的《行政程序法》，仅是关于行政法部分问题的规定，都不是完整的行政法典。

2.行政法的法律形式、法律文件和行政法律规范数量居各部门法之首。这一特点主要是由行政法内容上的特点和行政法的立法体制决定的。（1）行政法的法律形式多是由行政法的多层次立法体制决定的。有立法权的机关除全国人大及其常委会和有立法权的地方人大及其常委会外，还包括国务院及有行政立法权的地方政府；（2）行政法在内容上的广泛性和行政法律规范的易变性，决定了行政法律文件和行政法律规范的数量特别多。

#### 四、行政法的地位和作用

##### （一）行政法在法律体系中的地位

行政法在我国法律体系中的地位可以用一句话来表述，即行政法是仅次于宪法的独立法律部门。

1.行政法仅次于宪法，是宪法的重要的实施法。宪法居我国法律体系的首位，它确定着国家的根本制度。宪法之下的刑法、民法、经济法等都实施着宪法的某一方面的规定，而行政法则全面实施着宪法。有的学者把宪法看成是“静态的行政法”，把行政法看成是“动态的宪法”。还有的把行政法称作“小宪法”。可见，行政法是仅次于宪法的部门法。

2.行政法是独立的部门法。行政法作为独立部门法的地位，取决于它所调整的对象独立性。它所调整的行政关系是其他法律所不能调整的。

##### （二）行政法的作用

中外学者关于行政法的作用尚有争论。西方历来有“保权”与“控权”之争。大陆法系国家往往认为行政法的作用是保障行政权。如一位法国学者称行政法是“依据政治权力的强制力”“保障”行

政机关的组织与活动”的法；英美行政法侧重于司法审查、强调行政法的控权作用。有位英国学者称：行政法“是有关控制政府权力的法”。近几年西方还出现了行政法既有保权作用又有控权作用的双重作用说。总之西方国家针对行政主体（主要是行政机关），研究行政权力的保障与控制。我们认为，应当从行政法主体的角度，既研究行政权力的保障与控制，还要研究公民、组织的权利保障与约束。

### （三）行政法对行政主体的双重作用

1. 保障行政主体有效实施国家行政管理。首先，行政法赋予行政主体相对于个人、组织的外部行政权力，如行政命令、行政处罚、强制执行和行政优先权等，这些强有力的行政手段，保证了行政管理的有效进行。其次，行政法调整了行政主体的内部结构，协调、理顺了内部行政关系。第三，行政法规定了对公务员的科学管理，从而调动了行政人员依法行政的积极性和主动性。

2. 约束行政主体合法、合理的行使职权，履行法律职责。行政法规定了行政法制监督措施和行政法律责任，防止和纠正违法行政和不当行政，促使行政主体依法行政并依法承担行政侵权赔偿等行政法律责任。

### （四）行政法对公民、组织的双重作用

1. 保护公民个人、组织合法权益的实现。行政法把保护公民个人财产权和人身自由权规定为有关行政机关法定职责；规定保护公民有效参与行政管理的民主权利，如参政权、批评建议权、申诉控告权等；保护公民依法取得新的权益，如专利权、经营权等；保护公民个人的其他法律权利。行政法创设了一系列保护公民、组织合法权益的制度，如暂缓执行制度、行政复议制度、行政诉讼制度和国家行政赔偿制度等。

2. 约束公民、组织的行为，促使其积极履行行政法义务。如行政机关可依法对逾期不履行行政法义务的公民、组织实施强制执

行措施,对违反行政法的公民、组织实施制裁措施,保护公共利益和他人合法权益。

总之,行政法通过约束行政关系双方的行为,保障行政主体依法行政,保护公民、组织合法权益。

## 第二节 行政法律规范

### 一、行政法律规范的概念和结构

#### (一) 行政法律规范的概念

我国虽然没有行政法典,但行政法早已存在,因为国家很早就制定了行政管理的法律规范。行政法律规范一词既可指单个的法律规范,又可指行政法律规范的群体。这里仅指前者。

行政法律规范是指由国家制定或认可的调整一定范围行政关系的行为准则。它不仅是行政主体实施国家行政管理的法律依据,也是公民、组织实现行政权利和履行行政法义务的行为准则。行政法律规范是构成行政法整体的最小细胞。

#### (二) 行政法律规范的逻辑结构

行政法律规范的逻辑结构是指行政法律规范在逻辑上由哪些要素构成。一般认为:行政法律规范在逻辑结构上由行为模式和法律后果两部分组成。

行政法律规范的行为模式是指人们在某种条件下的行为准则,包括三类:(1)可以怎样,这是授权性规范;(2)应当或必须怎样,这是义务性规范。在文字表述上通常以“要”、“应”、“应该”、“应当”、“必须”等字眼引导;(3)不应当或禁止怎样,这是禁止性规范。在文字表述上常以“不应当”、“不得”、“禁止”、“严禁”、“不要”等字眼引导。

法律后果包括两类:一是肯定的法律后果,指法律规范肯定该

行为的合法性和有效性,并加以保护,赞许或奖励;二是否定式的法律后果,表示法律规范否认该行为的合法性和有效性,并加以撤销或制裁。

行政法律规范不等同于法律条文。有的行政法律规范在同一个条文中,有的在同一法律文件的不同条文中,还有的分别规定在不同的法律文件中。因此,在分析行政法律规范的逻辑结构时,必须纵观各种有关法律文件,以便准确把握和适用法律规范。

## 二、行政法律规范的法律形式

行政法律规范与法律形式、法律条文之间存在着内容与形式的关系,所有法律形式都是由条文组成的,而法律、法律条文又都是以法律规范为内容的。因此,法律规范的表现形式是法律条文和法律形式。所谓行政法律规范的法律形式是指行政法律规范赖以存在并藉以表现的法律形式,又称行政法的法源或渊源。

### (一) 行政法的一般法律渊源

1. 宪法。我国宪法是治理国家的总章程。宪法中关于国家行政管理的规定可以被认为是行政法的内容。例如,国家行政机关活动的基本原则的规定;国家行政机关组织和职权的规定;公民在有关行政法律关系中的权利与义务的规定,如公民享有申诉、控告和检举权的规定等。宪法的这些规定是行政法的根本法源。

2. 法律。法律包括全国人大制定的基本法律和全国人大常委会制定的法律。作为行政法主要渊源的某一项法律,有的可能其全部法律规范都属于某一方面的行政法规范,如《中华人民共和国国务院组织法》、《治安管理处罚条例》等;有的不仅包括行政法规范,还包括其他部门法规范,如《中华人民共和国人民警察条例》中关于人民警察职务犯罪的规定就属于刑法法律规范;作为其他部门法主要渊源的某项法律,也可能包含有行政法律规范,如《婚姻法》中关于结婚、离婚登记的规定,就属于行政法律规范。