

教育部人才培养模式改革和开放教育试点法学教材

第二版

XINGZHENGFA YU XINGZHENG-SUSONGFA XUEXI
ZHIDAO SHU

行政法与行政 诉讼法学习指导书

● 杨毅 编

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点法学教材

行政法与行政诉讼法 学习指导书

第二版

杨 毅 编

中央广播电视大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法学习指导书/杨毅编. - 北京:
中央广播电视大学出版社, 2001.1

ISBN 7-304-02009-1

I. 行… II. 杨… III. ①行政法-中国-电视大学
-教学参考资料②行政诉讼法-中国-电视大学-教学
参考资料 IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 04996 号

版权所有, 翻印必究。

行政法与行政诉讼法学习指导书 (第二版)

杨毅 编

出版·发行/中央广播电视大学出版社

经销/新华书店北京发行所

印刷/北京密云胶印厂

开本/B5 印张/18.25 字数/350 千字

版本/2000 年 12 月第 2 版 2002 年 12 月第 7 次印刷

印数/173001 ~ 204000

社址/北京市复兴门内大街 160 号 邮编/100031

电话/66419791 68519502 (本书如有缺页或倒装, 本社负责退换)

书号: ISBN 7-304-02009-1/D·187

定价: 24.00 元

编写说明

本书是应行政法与行政诉讼法课程的教学需要而编写的，是与课程主教材《行政法与行政诉讼法教程》配合使用的辅助教材。

本书的编写以课程教学大纲和主教材为基本依据，力图通过多种方式对主教材内容进行归纳、整理和提炼，以达到帮助学生加深对主教材内容的理解、消化和掌握的目的。

本书内容由两大部分构成。第一部分是学习指导。各章均设有学习目的与要求、学习内容提要和综合练习题。第二部分是参考资料。包括学习本课程所应掌握或了解的所有重要的法律、法规或其他规范性文件。

本书的编写承蒙皮纯协教授热情鼓励和大力支持，承蒙胡锦涛副教授无私帮助，并承蒙责任编辑吴杰同志多方照顾，在此，一并致以深深的谢意！

由于编者水平有限，加之时间仓促，疏漏乃至错误在所难免，敬祈读者批评指正。

编 者

一九九七年元月二十日

修订说明

近年来，我国的行政法制建设取得了巨大进步，相继出台了多部重要的行政法律，同时，行政法学的研究也更加深入，取得了丰硕的成果。为适应形势发展的需要，本书根据修订后的主教材《行政法与行政诉讼法教程》作了较大的修改、补充和调整，但体例、风格未作变动。特此说明。

编 者

2000年10月28日

目 录

学习指导部分

第一编 导 论	(3)
第一章 行政法概述	(3)
第二章 行政法的基本原则	(9)
第二编 行政法上的主体	(12)
第三章 行政主体概述	(12)
第四章 行政机关	(15)
第五章 公务员	(22)
第六章 被授权的组织和被委托的组织	(26)
第七章 行政相对方	(29)
第八章 行政法制监督主体	(31)
第三编 行政行为	(33)
第九章 行政行为概述	(33)
第十章 行政立法	(38)
第十一章 行政许可	(42)
第十二章 行政强制	(45)
第十三章 行政合同	(50)
第十四章 行政指导	(54)
第十五章 行政处罚	(57)
第十六章 行政监督	(65)
第十七章 行政责任	(70)
第四编 行政救济	(73)
第十八章 行政救济概述	(73)
第十九章 行政复议	(75)
第二十章 行政赔偿	(80)
第五编 行政诉讼	(86)
第二十一章 行政诉讼概述	(86)
第二十二章 行政诉讼的受案范围与管辖	(92)

第二十三章 行政诉讼参加人 (98)

第二十四章 行政诉讼证据 (105)

第二十五章 行政诉讼程序 (110)

第二十六章 行政判决、裁定与决定 (117)

第二十七章 涉外行政诉讼 (122)

参 考 资 料 部 分

中华人民共和国宪法 (127)

中华人民共和国国务院组织法 (147)

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
..... (149)

中华人民共和国民族区域自治法 (164)

国家公务员暂行条例 (174)

中华人民共和国立法法 (186)

行政法规制定程序暂行条例 (200)

法规、规章备案规定 (203)

全国人民代表大会常务委员会关于加强法律解释工作的决议 (206)

国务院办公厅关于行政法规解释权限和程序问题的通知 (207)

中华人民共和国行政处罚法 (208)

中华人民共和国治安管理处罚条例 (218)

中华人民共和国行政监察法 (227)

中华人民共和国审计法 (234)

中华人民共和国行政复议法 (240)

中华人民共和国国家赔偿法 (249)

国家赔偿费用管理办法 (256)

中华人民共和国行政诉讼法 (258)

最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的
解释 (268)

学习指导部分



第一编 导 论

第一章 行政法概述

学习目的与要求

通过本章的学习，学生应当明确行政法的概念和特点；了解行政法的法源、分类和在法律体系中的地位与作用；掌握行政法律关系的概念、特点、构成要素以及行政法律关系的产生、变更和消灭。

学习内容提要

重点掌握内容

一、行政法的概念

行政法是调整行政权被行使过程中所产生的社会关系以及对行政权进行规范和控制的法律规范的总称。

行政法以行政关系为调整对象。

所谓行政关系，就是行政权被行使过程中所产生的社会关系。具体包括以下三类：

1. 行使行政权的行政机关或公共组织在对外进行管理过程中与管理相对方之间所发生的各种关系。
2. 行政主体内部发生的各种关系，包括上下级行政机关之间、同级行政机关之间、行政机关与国家公务员之间、行政机关与法律授权的公共组织之间的关系等。
3. 国家权力机关、司法机关、监察机关与行政主体之间所发生的关系。

二、行政法律关系的概念与特点

行政法律关系是指为行政法所调整和规定的，具有行政法上权利与义务内

容的各种社会关系。

(一) 行政法律关系的概念 P₁₀

行政法律关系与行政关系是既有联系又有区别的两个概念：

1. 行政法律关系以行政关系为基础，但不等于行政关系。只有当行政关系为行政法调整，具有行政法上的权利义务时才转化为行政法律关系。

2. 行政关系是一种社会关系，而行政法律关系则是一种法律关系，以国家强制力为保障。

(二) 行政法律关系的特点 P₁₁

行政法律关系具有以下特点：

1. 在行政法律关系双方当事人中，必有一方是行政主体。行政主体的存在，是发生行政法律关系的先决条件。

2. 行政法律关系当事人的权利义务由行政法律规范预先规定。当事人的权利义务不能由当事人双方相互协商约定。当事人既不能自由选择权利、义务，也不能随意放弃权利、转让义务，只能依据行政法律规范的规定享有权利或承担义务。

3. 行政法律关系具有不对等性。首先，行政法律关系双方主体的地位不平等。行政主体一方当事人往往处于支配地位，以国家强制力保证其职权的行使。其次，行政法律关系的产生、变更不以双方主体意见一致为必要条件，行政主体可以单方面地设立或变更行政法律关系。

4. 行政法律关系中的行政主体的权利与义务具有统一性。行政主体在行政法律关系中的权利与义务总是交叉重叠的，权利与义务很难分开，从这方面看是其职权或权利，从那方面看则是职责或义务。

5. 行政法律关系引起的争议，在解决方式及程序上有其特殊性。行政争议实行行政主体先行裁决制度。行政程序不同于司法程序；解决行政争议的司法程序也不同于解决民事争议、刑事案件的司法程序。

三、行政法律关系的构成要素

行政法律关系由行政法律关系主体、客体和内容三大要素构成：

(一) 行政法律关系主体

行政法律关系主体是指参加行政法律关系，享有权利、承担义务的当事人。因而，行政法律关系主体又称行政法律关系当事人、行政法主体、行政法律主体。

行政法律关系主体由行政主体与行政相对方、或行政法制监督主体与行政主体及其工作人员构成。作为行政法律关系的主体，必须具有行政法上的权利能力和行为能力。

(二) 行政法律关系的客体

行政法律关系的客体是指行政法律关系中当事人权利、义务所指向的对象。

包括:

1. 物。既可以是物质形式,也可以是货币形式;既可以是消费资料,也可以是生产资料。

2. 行为。既可以是作为,也可以是不作为;既可以是行政主体的行为,也可以是行政相对方的行为。

3. 精神财富。即行政法律关系主体从事智力活动所取得的成果,如学术著作、专利、发明等。

(三) 行政法律关系的内容

行政法律关系的内容是指行政法律关系主体间的权利义务。即行政主体的权利义务和行政相对方的权利义务,以及行政法制监督主体的权利义务和被监督的行政主体及其工作人员的权利义务。

四、行政法律关系的产生、变更和消灭

(一) 行政法律关系的产生

行政法律关系的产生是指行政法律关系当事人之间形成行政法上的权利义务关系。

行政法律关系的产生除必须存在行政法律关系的主体、客体以及内容外,还必须具备以下两个基本条件:

1. 具有相应的行政法律关系赖以发生的法律根据,即有相应的行政法律规范的存在。没有行政法律规范的确认和调整,当事人的权利义务就无法确定,也就不可能形成行政法律关系。

2. 具有导致行政法律关系发生的法律事实。没有法律事实存在,即使有行政法律规范,也不可能形成行政法律关系。行政法律事实就是由行政法律规范所规定的能够引起行政法律关系发生、变更或消灭的客观现象或事实,简称法律事实。包括法律事件和法律行为两大类。

(二) 行政法律关系的变更

行政法律关系的变更就是指行政法律关系构成要素的变更。包括:

1. 行政法律关系主体的变更。主体的增加、减少或改变。

2. 行政法律关系客体的变更。物、行为或精神财富的变更。

3. 行政法律关系内容的变更。权利义务发生变化。

(三) 行政法律关系的消灭

行政法律关系的消灭是指行政法律关系权利义务的消灭。包括:

1. 一方或双方当事人的消灭。

2. 权利义务内容的消灭。原行政法律关系中的权利义务已实现或为新的内容所代替。

五、行政法的法源与特点

(一) 行政法的法源

行政法的法源即行政法的渊源，是指行政法的外部表现形式。

根据制定主体、效力等级以及制定程序的差别，行政法的法源可以分为以下几种形式：

1. 宪法。宪法作为国家的根本大法，具有最高的法律效力，是一切立法的依据。其中有关国家行政管理的部分，对行政法的各种具体规范起统率作用。因而宪法中关于国家行政机关的设置、组成及基本职权、职责、活动原则，公民在有关行政法律关系中享有的权利和应尽的义务等的规定即是行政法的法源之一。

2. 法律。全国人民代表大会及其常委会制定的作为行政法渊源的法律包括两种情况：一是某一项法律的全部法律规范均属于行政法规范；二是某一项法律的一部分或某一条款属于行政法规范，其他部分或条款属于其他性质的法律规范。

3. 行政法规和部门规章。行政法规是国务院制定的规范性文件的总称。部门规章则是国务院各部门制定的规范性文件的总称。行政法规和部门规章是行政法的最主要的渊源。

4. 地方性法规和地方行政规章、自治条例和单行条例。地方人大和地方政府制定的地方性法规、地方行政规章，民族自治地方人大制定的自治条例和单行条例中关于地方国家行政机关的职权、活动方式等行政管理的行政法规范是行政法的重要渊源。

5. 与行政法有关的法律解释。国务院及其组成部门以及有权进行解释的地方人大和地方人民政府对有关行政法规范所作的解释，也是行政法的渊源。

6. 行政法的其他渊源。包括我国政府签订、加入或承认的国际条约中有关行政管理的内容、中共中央与国务院联合发布的有关法律文件等。

(二) 行政法的特点

行政法与其他部门法相比较，有下列五个特点：

1. 行政法没有统一、完整的法典。行政法是由各种形式的、分散的行政法律规范组成的总和。

2. 行政法规范是以多种多样的法律形式表现出来的，是由多种不同效力等级的行为规范组成的统一体。

3. 行政法规范的数量多，内容广泛。行政法涉及到国家管理的各个领域。

4. 行政法规范具有明显的易变性。稳定性相对较差，但拘束力与强制力突出。

5. 行政程序性规范是行政法特有的一类行为规范，与行政实体性规范通常交织在一起，共存于同一个法律文件之中。

六、行政法的地位和作用

行政法是独立的法律部门。

行政法是仅次于宪法，与刑法、民法并列的我国三大基本法律部门之一。

行政法在国家管理和社会发展中具有以下重要作用：

1. 保障行政权有效行使，促进行政主体依法行政，提高行政效率。
2. 贯彻实施宪法、推动民主政治进程，保障公民、法人或其他组织的合法权益。
3. 促进经济文化建设，保护社会经济、文化秩序，促进社会主义精神文明。

一般掌握内容

一、行政的涵义

在传统行政法中，行政就是统治阶级为了实现自己的意志，而依法对国家事务的一种有组织的管理活动。行政是国家的基本职能之一，其主体是国家行政机关。

现代行政法中的“行政”的内容越来越丰富，其主体已不仅限于国家行政机关，还包括依法授权的非国家行政机关的公共组织；其行为或职能也不仅限于对国家和社会事务的组织、执行和管理，还包括那些实质上属于立法和司法性质的职能。

二、行政法的分类

1. 以行政法调整对象的范围为标准，行政法分为一般行政法与特别行政法。
2. 以行政法规范的性质为标准，行政法分为实体行政法与程序行政法。
3. 以行政法的作用为标准，行政法分为行政组织法、行政行为法及行政监督法。

综合练习

一、解释名词

行政法 行政关系 行政法律关系 行政法律事实 行政法规
部门规章

二、填空

1. 行政关系是_____被行使过程中所产生的社会关系。

2. 行政法的调整对象是_____。
3. 在行政法律关系双方当事人中, 必有一方是_____。
4. 行政法律关系中双方当事人地位具有_____, _____性。
5. 行政法律关系由_____, _____和_____三大要素构成。
6. 行政法律关系的主体由_____和_____或_____与_____构成。行政法律关系的客体包括_____, _____和_____。
7. 行政法律事实包括_____和_____两大类。
8. 行政法的法源包括_____, _____、_____, _____、_____以及_____等形式。
9. 根据行政法调整对象的范围不同, 行政法可分为_____与_____。根据行政法规范的性质不同, 行政法分为_____与_____。根据行政法的作用不同, 行政法可分为_____, _____及_____。

四、问答题（包括简答题和论述题，后同。）

第二章 行政法的基本原则

学习目的与要求

通过本章的学习，学生应当明确行政法基本原则的概念；了解行政法基本原则的内容；掌握行政合法性原则和行政合理性原则。

学习内容提要

重点掌握内容

一、行政法基本原则的含义和特点

行政法的基本原则就是贯穿于全部行政法律规范之中的，调整和决定行政主体全部行为的基本准则。

行政法的基本原则是国家行政管理活动中必须遵循的共同准则。无论是制定行政法律规范，还是实施行政管理行为、执行行政法律规范，都必须遵循行政法的基本原则。

行政法的基本原则有以下特点：

1. 行政法基本原则具有普遍性。它贯穿于行政立法、行政执法、行政司法等全部行政法制活动和全部行政法规范之中。
2. 行政法的基本原则具有基础性。它是行政法中的其他原则和规则产生的前提和基础。
3. 行政法的基本原则具有自身的特殊性。它反映出行政法律规范不同于其他法律规范的本质特征。

基于行政法基本原则的上述特点，行政法的基本原则概括起来就是行政法治原则，包括行政合法性原则和行政合理性原则。

二、行政合法性原则的含义和具体要求

行政合法性原则是行政法治原则的核心内容。它是指行政权力的设立、行使、运用必须依据法律，符合法律要求，不能与法律相抵触。行政主体必须严格遵守行政法律规范，不得享有行政法规范以外的特权。违法行政行为依法应

予以追究，违法行政主体应承担相应的法律责任。

行政合法性原则包括实体合法和程序合法两方面的内容。

行政合法性原则的具体要求包括以下三个方面：

1. 任何行政职权都必须基于法律的授予才能存在。任何行政主体都不得自己设立行政权力，也不得超越自己的职权范围行事。
2. 任何行政职权的行使都应依据法律、遵守法律，不得与法律相抵触。不仅要遵守实体法规范，而且要遵守程序法规范。
3. 任何行政职权的授予和委托及其运用都必须具有法律依据，符合法律宗旨。

根据行政合法性原则的要求，任何违法行政行为都必须予以追究，违法行政主体及其工作人员应承担相应的法律责任。

三、行政合理性原则的含义和具体要求

行政合理性原则是行政法治原则的另一个重要内容。它是指行政机关不仅应当按照法律、法规规定的条件、种类和幅度范围作出行政决定，而且要求这种决定应符合法律的意图和精神，符合公平正义等法律理性。

行政合理性原则是根据实际行政活动的需要，基于自由裁量权而产生和存在的。

行政合法性原则和行政合理性原则共同构成行政法治原则。合法性原则主要解决行政合法与非法问题，合理性原则解决行政是否适当的问题。

行政合理性原则的具体要求包括以下三方面：

1. 行政行为的动因应符合法律目的。凡有悖于法律目的的行为都是不合理的行为。
2. 行政行为应建立在正当考虑的基础上，要有正当的动机。行政行为不得违背社会公平观念或法律精神，不得存在法律动机以外的目的或追求。行政机关在实施行政活动时必须出于公心，平等地对待行政相对方。
3. 行政行为的内容应合乎情理。即应符合事情的常规或规律。

一般掌握内容

自由裁量权的含义

自由裁量权就是指行政机关在法律规范明示或默示的范围内，基于行政目的，在合理判断的基础上决定作为或不作为以及如何作为的权力。