



21世纪普通高等学校（高职高专）法学精品教材

主 编 吴军辉 刘铭盛

行政法与行政诉讼法

Administrative Law and Administrative Procedure Law

Administrative Law and
Administrative Procedure Law



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS



21世纪普通高等学校（高职高专）法学精品教材

行政法与行政诉讼法

· Administrative Law and Administrative Procedure Law

主 编 吴军辉 刘铭盛



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法 / 吴军辉, 刘铭盛主编. —广州: 暨南大学出版社, 2008. 9

(21 世纪普通高等学校 (高职高专) 法学精品教材)

ISBN 978-7-81135-002-9

I. 行… II. ①吴… ②刘… III. ①行政法—中国—高等学校: 技术学校—教材 ②行政诉讼法—中国—高等学校: 技术学校—教材 IV. D922.1
D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 092515 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85220693 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市星辰文化发展部

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 18.75

字 数: 357 千

版 次: 2008 年 9 月第 1 版

印 次: 2008 年 9 月第 1 次

印 数: 1—3000 册

定 价: 36.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

21 世纪普通高等学校（高职高专）法学精品教材

编 委 会

主 任 王 河

副 主 任 梁玉霞 徐松林 彭真军

编委会成员 王 河 龙著华 刘广三 宋 健 徐松林 杜钢建

石丽明 韦华腾 侯国云 梁玉霞 杨 明 彭真军

张术麟 易继明 栗克元 韩明德 倪晓平 王承继

朱逐斌 张文彪 谭 玲 李华明

行政法与行政诉讼法编委会

主 任 吴军辉 刘铭盛

副 主 任 虢金祥 周 菊 谢永梅

编委会成员 (以姓氏笔画为序)

文 祥 刘铭盛 李 钢 吴军辉 宋儒亮

周 菊 柯 旭 程雨雁 谢永梅 虢金祥

总 序

胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告中指出：“最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务，管理经济和文化事业；坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益；坚持社会主义政治制度的特点和优势，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。”依法治国是社会主义民主政治的基本要求，要全面落实依法治国的基本方略，建设社会主义法治国家，必备的法律知识应当成为人们尤其是普通高等学校学生知识结构的重要组成部分；熟悉和掌握法律法规，对于弘扬法治精神，形成自觉学法、守法、用法的社会氛围具有重大意义。

当前，党和国家致力于完善中国特色社会主义法律体系，建设公正、高效、权威的社会主义司法制度。在这样的背景下，对培养法律高级专门人才的高等学校法学教育提出了更新、更高的期望和要求。我国法学专业的教材建设处在一个高速发展的过程中，这为普通高等学校法学教育的具体实施提供了一定程度的保障。但从严格意义上来说，制约普通高等学校法学教育发展的教材问题依然存在，主要表现为法学教材理论与实际结合的程度不够，尤其表现在高职高专法学教材中。

为了适应法学教育发展的新形势，积极探索和总结高等法学教育教学改革的方法和经验，针对当前绝大多数法学教材理论脱离实际的倾向，暨南大学出版社组织了全国几十所大学共同编写了“21世纪普通高等学校法学精品教材”。这套教材分为本科和高职高专两个系列，内容涵盖了法学的全部学科，系统性强；囊括了最新立法成果、相关领域的理论研究成果和前沿热点问题，贴近时代发展，做到了理论性与实用性的较好结合。这两套系列教材堪称系统工程，其规模之大、覆盖面之广，在法学教材建设中首屈一指；在知识系统的完整性、理论观点的稳妥性、引用资料和法规的准确性以及文字表达的规范性和可读性等方面都达到了较高的水平。

教材是教学之本，好的教材对提高教学质量、提升科研水平有着重要



的作用。组织编写和出版一套高质量的教材，殊非易事，由全国相关院校的专家学者认真编写的这套系列教材必将对全国法学高等教育起到积极的推动作用。衷心希望更多的高校学者和教师为建设适应新世纪法学教学和实践需要的教材继续贡献力量。是为序。

中华人民共和国司法部原部长

印 玲

2008年3月3日

目 录

总 序 / 1

第一章 行政法概述 / 1

- 一、行政法的概念 / 1
- 二、行政法的渊源 / 10
- 三、行政法的特点 / 14
- 四、行政法的分类 / 15
- 案例分析 / 17

第二章 行政法的基本原则 / 19

- 一、行政法基本原则的含义 / 19
- 二、依法行政与行政法的基本原则 / 20
- 三、行政法的基本原则 / 21
- 四、行政法基本原则的作用 / 27
- 案例分析 / 28

第三章 行政法律关系 / 29

- 一、行政法律关系的含义及其意义 / 29
- 二、行政管理法律关系 / 33
- 三、监督行政法律关系的含义和特征 / 40
- 四、监督行政法律关系的构成要素和种类 / 43



五、行政机关内部监督法律关系 / 45

六、行政机关外部监督法律关系 / 48

案例分析 / 53

第四章 行政主体 / 56

一、行政主体概述 / 56

二、行政主体资格 / 61

三、国家行政机关 / 64

四、法律、法规授权的组织 / 67

五、行政主体之间的职务关系 / 69

案例分析 / 72

第五章 行政相对人 / 73

一、行政相对人概述 / 73

二、行政相对人的法律地位和权利义务 / 77

三、行政相对人行为 / 80

案例分析 / 82

第六章 公务员法律制度 / 84

一、公务员概述 / 84

二、公务员的条件、义务和权利 / 91

三、公务员的纪律和处分 / 95

案例分析 / 100

第七章 行政行为概述 / 102

一、行政行为的概念与分类 / 102

二、行政行为的内容与效力 / 107

三、行政行为的程序 / 112

四、行政行为程序的基本原则和制度 / 117

案例分析 / 122



第八章 行政立法 / 124

- 一、行政立法概述 / 124
- 二、行政立法体制 / 127
- 三、行政立法程序 / 130
- 案例分析 / 135

第九章 行政许可 / 136

- 一、行政许可的概念与特征 / 136
- 二、《行政许可法》的制定与我国对 WTO 的承诺 / 138
- 三、行政许可的分类 / 139
- 四、行政许可的原则 / 140
- 五、行政许可的设定 / 141
- 六、行政许可的实施主体和程序 / 144
- 七、行政许可的撤销与注销 / 149
- 案例分析 / 150

第十章 行政处罚法律制度 / 152

- 一、行政处罚的概念与分类 / 152
- 二、行政处罚的原则 / 155
- 三、行政处罚的设定 / 158
- 四、行政处罚的管辖与适用 / 160
- 五、行政处罚的程序 / 163
- 案例分析 / 168

第十一章 行政合同法律制度 / 170

- 一、行政合同制度概述 / 170
- 二、行政合同的种类 / 174
- 三、行政合同的订立、履行、变更、解除和终止 / 175
- 案例分析 / 182



第十二章 行政复议法律制度 / 184

- 一、行政复议概述 / 184
- 二、行政复议的范围和管辖 / 188
- 三、行政复议机构和复议参加人 / 192
- 四、行政复议程序 / 194
- 五、法律责任 / 199
- 案例分析 / 200

第十三章 行政赔偿法律制度 / 201

- 一、行政赔偿法律制度概述 / 201
- 二、行政赔偿的构成要件与范围 / 204
- 三、行政赔偿的赔偿请求人和赔偿义务机关 / 205
- 四、行政赔偿的程序 / 207
- 五、行政赔偿方式、计算标准与行政追偿 / 215
- 案例分析 / 218

第十四章 行政诉讼法概述 / 220

- 一、行政诉讼的概念与特征 / 220
- 二、行政诉讼法律关系 / 224
- 三、行政诉讼法的基本原则 / 227
- 案例分析 / 233

第十五章 行政诉讼受案范围与管辖 / 235

- 一、行政诉讼受案范围 / 235
- 二、行政诉讼管辖 / 237
- 案例分析 / 241

第十六章 行政诉讼证据 / 242

- 一、行政诉讼证据概述 / 242
- 二、行政诉讼证据的种类 / 244
- 三、行政诉讼证据规则 / 248



四、行政诉讼证明责任 / 261

案例分析 / 264

第十七章 行政诉讼程序 / 266

一、起诉与受理 / 266

二、第一审程序 / 269

三、第二审程序 / 276

四、审判监督程序（再审程序） / 280

五、执行程序 / 282

案例分析 / 283

参考文献 / 285

后 记 / 286

第一章 行政法概述

【导学】

在法治社会中，公民的基本权利受到法律的保护，没有法律的规定为依据，任何机关都无权损害公民的基本权利，这些权利包括人身权、财产权、自由权。同时，行政权不应是没有边界的、不受限制的。即使是为了实现正当的目的，行政主体也应当依法行事，而不是随心所欲。行政管理活动必须在法律的框架内进行，否则属于违法、无效。通过本章的学习，应当对行政法这个重要的部门法有一个概括的认识，从而了解行政法在现实生活中的意义与作用，并掌握有关行政法的基础知识。本章重点：行政法的概念、特点；我国行政法的各种表现形式；行政法的作用、分类。

一、行政法的概念

（一）行政与行政权

1. 行政

顾名思义，行政法是关于行政的法，那么行政又是什么呢？行政就是组织、管理。按照作用的领域不同，行政可分为公共行政和私人行政。公共行政是指对国家、社会的组织管理，也就是通常所说的国家的行政管理；私人行政是指对私人组织、团体、企业的组织管理。在多数国家，国家的行政管理主要是指执行国家意志的国家机关对政府事务的管理。国家行政管理的存在是与国家权力分立联系在一起，根源于立法、行政、司



法三权的区分与分立。所以,又有人认为国家行政是指国家立法、司法以外的国家职能。在这个定义下,国家行政的主体被确定为政府机关,而不是立法机关和司法机关;国家行政的活动核心被确定为主动执行贯彻法律,而不是进行立法或被动裁决法律纠纷。

2. 行政权

行政权是国家主权的一种,是国家权力的重要组成部分,是指国家行政机关实施行政管理活动的权力。与立法权和司法权相比,行政权的作用广泛、持久,影响巨大。国家行政机关管理国家事务的过程就是行使行政权的过程。在专制国家时期,行政权来源于统治阶级暴力机器的支撑;在民主国家时期,行政权来源于人民的自愿的政治结合。行政权是最强大的统治权,它一方面起着维护现实社会秩序、国家安全、民众利益的作用,另一方面由于其强大的力量,以及权力本身所具有的扩张性、腐蚀性,成为对公众利益的最大威胁。为了社会的良性稳定发展,行政权的存在和行使是必需的,同时,对行政权的防范和控制也是必要的。

3. 行政权与公民权

从宪法的角度看,行政权来源于国家,国家来源于公民的政治结合,所以,可以说行政权来源于公民权。但国家一旦形成,便具有相对的独立性,行政权也具有相对的独立性。行政权是公民权利的特殊转化形式,一方面,它对公民权利提供保障,另一方面,也可能因为行政权的不正当行使而损害公民权利。在行政权的行使过程中,也就是在行政管理过程中,行政机关总是从公共利益代表的角色出发维护公共秩序,代表全体公民的长远利益,而被管理者往往是个体化的公民、组织,相互间常常发生利益冲突和权力与权利的冲突。同时,在积极行政的理念下,公民还有权要求行政机关从事一定的行政行为,并有权对行政机关行为进行监督。行政管理活动中的矛盾与冲突,就是行政权与公民权的相互依存与对立统一,而调整这种对立统一关系的工具就是行政法。所以,行政法的核心内容,就是确保行政权的正确行使,确保公民权利不受行政权的非法侵害。

(二) 行政法的含义

行政法,是具有民主性质的调整国家行政管理活动的法律规范的总称。

自国家产生,就有了行政管理活动。在奴隶社会、封建社会时期,世



界各国都曾出现许多有关行政管理的法律。我国早在秦王朝,《秦律》中就有《职制》一篇,其中就已规定有关官吏管理方面的内容;在唐王朝,还专门制定了《唐六典》,详细规定了各行政部门的架构、职责、官吏的选拔、任用、退休等内容。但这些法律,只能称之为具有行政管理内容的法律,而不能称之为行政法。因为现代通行的行政法,专指近代资产阶级革命以后出现的,在民主宪政基础上的具有民主性质的调整国家行政管理活动的法律规范。

现代意义的行政法与专制时代的具有行政管理内容的法律,虽然都以行政管理活动为主要对象,却有本质的区别。

第一,行政法的理论基础来源于民主宪政理论,强调“人民主权”、“权力分立与制约”,以民主宪政体制取代封建君主专制,用法律来约束行政机关的行政管理活动,以司法权制约行政权,旨在保护公民的权益与自由。

第二,行政法的制度基础是民主宪政体制和行政诉讼制度。国家权力分立与制约的理想在封建专制时代是不可想象的,只能在民主宪政体制下实现,而行政诉讼制度则是实现以司法权制约行政权的一种程序制度。

第三,行政法所体现的人民与国家间的关系具有民主性。奴隶时代、封建时代的法律在人民与国家关系方面强调专制秩序、特权,人民只有服从的义务,没有权利、自由,毫无公平可言。而行政法遵循法律面前,人人平等和人民主权的现代法制原则,以人民权利为本位重新构建人民与国家间的关系,权利和义务是统一的,行政机关有权力,更有义务,人民有义务也更有权利。

(三) 行政法的历史发展

从世界范围来看,现代意义的行政法最早在英国萌芽。17世纪,以新兴资产阶级为主体的议会,联合普通法院的法官,向国王的专制挑战,要求限制王权,撤销了依国王特权建立的专门处理行政性质案件的行政法院,独立的普通法院从此获得了对这类案件的审判权,实现对以王权为代表的行政权的制约。到19世纪末,英国建立了铁道法院、土地法院等专门的行政裁判所,逐步确立了英国行政法体系,并在第二次世界大战后获得全面发展。



1789年的法国大革命推翻了封建专制，1791年的宪法明确了立法权、行政权、司法权的分离。1799年，拿破仑一世建立起国家参事院和省参事院，专门处理行政纠纷，后来又建立起独立的行政法院体系，促进了行政法的发展。法国被称为现代行政法的母国，它以公法原理发展起来的行政法制度及行政法院体制对大陆法系国家产生了深远的影响。

1887年美国成立的州际贸易委员会标志着美国行政法进入新的阶段，随后，类似的集行政立法、行政、司法三种职能为一身的各种行政委员会不断出现，确立了美国行政法制的基本特征。1946年以后美国制定了《联邦行政程序法》、《阳光下的政府法》、《联邦侵权行为赔偿法》等一系列行政法规，强化了对行政活动的规制以及司法审查。

日本是亚洲最早引入西方行政法理论与制度的国家，第二次世界大战前，从1889年明治宪法的制定与实施开始，日本主要采用的是德国的行政法体制，具有浓厚的警察国家的特征，其核心是确立公权力的优位性。第二次世界大战后，日本被美国占领，被强制进行民主改革，制定新的民主宪法，行政法观念开始向法治国家、福利国家转变，此时的日本大量吸纳英美行政法的元素，形成混合了大陆法系、英美法系行政法元素的行政法体制。

在我国，行政法最早出现于民国初年，孙中山领导的资产阶级革命推翻了满清帝制，实行民主与法治。在1911年的《中华民国临时约法》中确立了“人民主权”原则及行政诉讼准则。后来的北洋军阀政府、国民政府虽然制定了行政诉讼法，建立了行政诉讼制度，但由于其大地主、大资产阶级独裁统治的专制性质，行政法徒有虚名。

新中国成立后，以1949年《共同纲领》的制定为起点，开始了新中国行政法的曲折发展过程。1949年至1957年是新中国行政法的初创时期，在此期间，新中国政府为了巩固革命的成果，建立各级政权，在自觉与不自觉间颁布了一些行政法规，主要涉及各种行政组织的职责、机构与行政管理活动，如《中华人民共和国中央人民政府组织法》、《政务院任免工作人员暂行条例》、《城市户口管理暂行条例》等。但在主观上，这些行政法规还没有现代行政法的意识。

1957年以后，由于连续不断的政治运动，特别是1966年开始的持续十年的“文化大革命”，破坏了正常的政治生活和社会秩序，人治思潮蔓



延,法律虚无主义盛行,公安、检察、法院、司法、监察机构被撤销、砸烂。我国的法制建设出现了倒退,行政法的发展也陷于低谷。

1978年党的十一届三中全会以后,随着社会主义民主法制的推进,行政法制建设走出了低谷,得到了迅猛发展。1982年新宪法明确了公民的基本权利和政府机关的职责、义务,也确立了行政机关的立法权。1982年12月颁布了《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》(以下简称《国务院组织法》),1984年彭真委员长提出:国家管理“要从依政策办事逐步过渡到不仅依靠政策,还要建立、健全法制,依法办事”。1989年《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布,确立了“民”告“官”的诉讼制度,使我国行政法的发展达到了一个新高度,行政法制建设取得了阶段性的成果。1990年发布《中华人民共和国行政监察条例》、《中华人民共和国行政复议条例》,1993年制定《中华人民共和国国家公务员暂行条例》,1994年通过了《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》),1995年公布新修改的《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》(以下简称《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》),1996年出台《中华人民共和国行政处罚法》,1997年颁布《中华人民共和国行政监察法》,1999年颁布《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》),2000年7月1日施行《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》),2001年11月颁布《中华人民共和国行政法规制定程序条例》、《中华人民共和国规章制定程序条例》,2003年8月27日《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)颁布。这一系列重要行政法规的颁布标志着我国行政法制建设取得了重大进展,行政法体系在行政组织法、行政行为法、行政救济法等各个方面已达到基本完善的水平。行政执法水平得到较大的提高,行政相对人的合法权利获得较有效的保障。

(四) 行政法的地位和作用

1. 行政法的地位

行政法是一个独立的部门法,具有独立的调整对象。它是实施宪法内容的重要的具体法律,被称为“小宪法”或“实施中的宪法”。