



普通高等教育“十五”国家级规划教材
教育部高职高专规划教材
全国普通高等学校优秀教材

行政法与行政诉讼法

主编 胡锦涛

(第二版)

 中国人民大学出版社



普通高等教育“十五”国家级规划教材
教育部高职高专规划教材
全国普通高等学校优秀教材

行政法与行政诉讼法

(第二版)

主 编 胡锦涛

撰稿人 胡锦涛 牛 凯 刘育喆

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法 (第二版) / 胡锦涛光主编

北京: 中国人民大学出版社, 2003

教育部高职高专规划教材

ISBN 7-300-03456-X/D·489

I. 行…

II. 胡…

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. ①D922.1 ②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 025444 号

普通高等教育“十五”国家级规划教材

教育部高职高专规划教材

全国普通高等学校优秀教材

行政法与行政诉讼法 (第二版)

主编 胡锦涛光

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

本社网址: www.crup.com.cn

人大教研网: www.ttrnet.com

经 销: 新华书店

印 刷: 三河汇鑫印务有限公司

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 10.125 插页 1

2000 年 8 月第 1 版

2003 年 4 月第 2 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

字数: 250 000

定价: 13.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

教育部高职高专规划教材法律类编委会

总 主 编 曾宪义

副 总 主 编 黄京平 韩大元 叶秋华

编委会成员 (以姓氏笔画为序)

王新清：中国人民大学法学院教授

叶秋华：中国人民大学法学院常务副院长、教授

朱大旗：中国人民大学法学院副教授

杨立新：中国人民大学法学院教授、博士生导师

陈桂明：中国政法大学教授、博士生导师

胡锦涛：中国人民大学法学院教授、博士生导师

赵晓耕：中国人民大学法学院教授

夏锦文：南京师范大学法学院副院长、教授、博士生导师

郭 禾：中国人民大学法学院教授

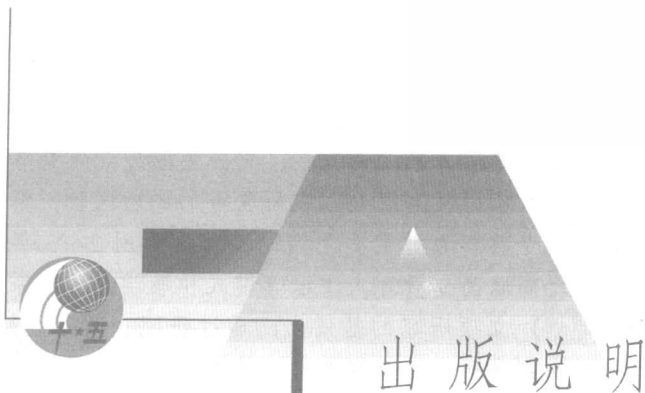
黄京平：中国人民大学法学院教授、博士生导师

隋彭生：中国政法大学教授

韩大元：中国人民大学法学院副院长、教授、博士生导师

曾宪义：中国人民大学法学院院长、教授、博士生导师，

教育部全国高校法学学科教学指导委员会主任



出版说明

教材建设工作是整个高职高专教育教学工作中的重要组成部分。改革开放以来,在各级教育行政部门、学校和有关出版社的共同努力下,各地已出版了一批高职高专教育教材。但从整体上看,具有高职高专教育特色的教材极其匮乏,不少院校尚在借用本科或中专教材,教材建设仍落后于高职高专教育的发展需要。为此,1999年教育部组织制定了《高职高专教育基础课程教学基本要求》(以下简称《基本要求》)和《高职高专教育专业人才培养目标及规格》(以下简称《培养规格》),通过推荐、招标及遴选,组织了一批学术水平高、教学经验丰富、实践能力强的教师,成立了“教育部高职高专规划教材”编写队伍,并在有关出版社的积极配合下,推出一批“教育部高职高专规划教材”。

“教育部高职高专规划教材”计划出版 500 种，用 5 年左右时间完成。出版后的教材将覆盖高职高专教育的基础课程和主干专业课程。计划先用 2~3 年的时间，在继承原有高职、高专和成人高等学校教材建设成果的基础上，充分汲取近几年来各类学校在探索培养技术应用性专门人才方面取得的成功经验，解决好新形势下高职高专教育教材的有无问题；然后再用 2~3 年的时间，在《新世纪高职高专教育人才培养模式和教学内容体系改革与建设项目计划》立项研究的基础上，通过研究、改革和建设，推出一大批教育部高职高专教育教材，从而形成优化配套的高职高专教育教材体系。

“教育部高职高专规划教材”是按照《基本要求》和《培养规格》的要求，充分汲取高职、高专和成人高等学校在探索培养技术应用性专门人才方面取得的成功经验和教学成果编写而成的，适用于高等职业学校、高等专科学校、成人高校及本科院校举办的二级职业技术学院和民办高校使用。

教育部高等教育司

2000 年 4 月 3 日



《教育部高职高专规划(法律)教材》总序

曾宪义

中国是一个具有悠久历史和灿烂文化的国度。在数千年传承不辍的中国传统文化中，尚法、重法的精神一直占有重要的位置。中国古代虽然被看成是崇尚“礼治”的社会、“人治”的世界，如《礼记·礼运》所说：“圣人之所以治人七情，修十义，讲信修睦，尚辞让，去争夺，舍礼何以治之？”但从《法经》到《唐律疏议》、《大清律例》等的数十部成文法典的存在，充分说明了成文制定法在中国古代社会中的突出地位，只不过这些成文法所体现出的精神旨趣与现代法律文明有较大不同而已。时至20世纪初叶，随着西风东渐，中国社会开始由古代文化文明和传统社会体制向近现代文明过渡，建立健全的、符合现代

理性精神的法律文化体系方成为现代社会的共识。正因为如此，近代以来在西方和东方各主要国家里，伴随着社会变革的潮起潮落，法律改革运动也一直呈方兴未艾之势。

法律的进步和法制的完善，一方面取决于社会的客观条件和客观需要，另一方面也取决于法学研究的深入和法律教育的发展。而法治观念的普及、法治素质的培养则有赖于法学教育和法学人才的培养。

中国古代社会素有法律研究和法学教育的传统。先秦时期，百家争鸣，商鞅、韩非好“刑名之学”。逮至秦汉，律学滥觞。秦朝“以吏为师”。中国传统律学的勃兴始自汉代。自一代硕儒董仲舒开“引经注律”之先河，律学遂成为一门显学。南齐崔祖思曰：“汉末治律有家，子孙并世其业，聚徒授课，至数百人。”（《南齐书·崔祖思传》）东汉以后，律学不限于律文的语义注释和儒经考据，领域拓展至法典名词术语和编纂体例。西晋张斐、杜预将中国古代律学发挥到私家注律之空前高度——

“张律、杜律”为国家认可，具有法律效力。魏晋以后，律家流派纷呈，至唐而集大成。《唐律疏议》之“疏议”为传统中国律学之完备结晶。自宋至元，律学渐至衰落，直至清末西方外来法律文化的传入。

中国近代意义上的法学教育和法学研究，肇始于一个世纪以前的清代末年。清光绪二十一年（1895）开办的天津北洋大学堂，首开法科并招收学生。是谓“开一代风气之先”，为中国最早的近代法学教育结构。三年后，中国近代著名启蒙思想家、戊戌维新运动著名领袖、自号“饮冰室主人”的梁启超先生在湖南《湘报》发表宏文《论中国宜讲求法律之学》，号召国人重视法学、发明法学、讲求法学。数年之后，清政府被迫变法修律、实施“新政”。以修订法律大臣沈家本、伍廷芳为首的一批有识之士，艰难地在固有体制中运作推行变法修律，同时不忘培植法治

之基——引介法学译著、倡导法学研究、开展法学教育。20世纪初,中国最早设立的三所大学——北洋大学堂、京师大学堂、山西大学堂均开设法科或法律学科目,以期“端正方向、培养通才”。1906年,应修订法律大臣沈家本、伍廷芳之奏请,清政府在京师正式设立专门的法律教育机构——京师法律学堂。次年,另一所专门法律教育机构——隶属清政府学部的京师法政学堂亦正式开科招生。

自清末以降,在外族入侵、民族危亡的紧急关头,中国人民上下求索,寻求实现民族独立和民主政治的发展道路。客观言之,政治社会变迁和长期社会动荡导致了法制建设的荒废、法律文化进步的中断。建国以来,民主法制建设在艰难中曲折前进。以党的十一届三中全会的召开为标志,中国社会开始从政治阵痛中苏醒,以理性的目光重新审视人治传统,转换思路进入法制轨道。中国的法学研究和法律教育事业迎来了春天。

回顾20年来的法律建设,中国的法学教育事业取得了辉煌的成就。首先,社会主义法治理念确立并深入人心。中国法学界摆脱了“法律虚无主义”和前苏联法学模式的消极影响,建设社会主义法治国家已成为国家民族的共识。1999年,第九届全国人民代表大会第二次会议通过的宪法修正案第一次确认“依法治国”的国家治理模式和“建设社会主义法治国家”的宏伟目标,从而为法学教育事业的发展奠定了稳固的思想基础和法律基石。其次,法学研究不断深入,法律科学渐成体系。老中青法学家组成一个前后相继、以帮带进的学术群体,基础法学、部门法学和国际法学形成较为成熟的理论体系和学术框架,边缘法学渐次成型。1997年,国家教育主管部门调整原有专业目录,决定从1999年起法学类本科只设一个单一的法学专业,按一个专业招生,研究生专业目录新定为10个二级学科(含军事法学),从而使法学学科的布局更加科学和合理。同时,确定了法学专业本科

教学的 14 门核心课程, 加上其他必修和辅修课程, 形成一个传统与更新并重、基本适应国家和社会需要的教学体系。再次, 法学教育规模迅速扩大, 层次日趋全面, 结构日臻合理。据初步统计, 目前中国有 300 余所普通高等院校设置了法律院系和法律专业, 在校学生达 6 万余人。除本科生外, 在国内一些重点大学和全国的知名法律院系, 法学硕士研究生和博士研究生已成为培养重点。高职高专法律教育日益受到教育主管部门的重视, 成为高等法学教育的重要组成部分。

高职高专教育是社会经济发展和高新技术发展的必然结果, 是促进经济、社会发展和劳动就业的重要途径。作为高等教育的一个重要组成部分, 高职高专教育对于调整教育结构, 广开成才之路, 促进义务教育的普及, 提高教育整体效益, 全面落实教育方针, 增进教育与经济的紧密结合具有重要作用。加强法律教育, 除了建设一流的法学院之外, 还需要实现多元化模式和拓展多角度的渠道。高职高专法律教育是高等法学教育不可或缺的重要组成部分。高职高专法律教育, 培养目标应当是“基础理论知识适度、技术应用能力强、知识面宽、素质高的专门人才”。换言之, 即适应社会需要的应用性人才。因此, 高职高专法律教育的专业设置、办学模式和办学思想都应当主动适应区域经济社会发展的需要。高职高专法律教育的落实, 对于我国目前法治观念的普及、群体法律意识的提高以及正在进行的司法制度改革均具有非同寻常的意义。

鉴于高职高专法律教育与高等院校法律本科教育的差异, 高职高专法律教育学科目的设置、教学体系的安排以及教学层次的选定均体现了培养目标的不同。但从目前看来, 不少高职高专院校法律教育借用法律本科或中专教材, 教材建设滞后于高职高专法律教育的发展需要。我们编写并出版这套适合高职高专教育的专门教材, 期望能够既照顾到高职高专的教学层次, 又能满足

“高水准”、“高质量”的要求。本套教材约请全国各高等院校、科研机构的优秀学者参加，形成颇具实力的学术阵容。在编写这套教材时，我们吸收了改革开放以来我国法学界的最新研究成果，密切关注国内外学术发展动态，力争使教材基点立足于法学前沿。为了适应高职高专教学的实际需要，我们将教材定位于“应用性”层次，强调了高职高专法学教育培养应用能力的特色。

我们期冀，经过组织者、编写者和出版者的不断努力，高职高专法学系列教材能以“高质量、高水准、应用性强”的特色满足莘莘学子的求知渴望，为中国的法学教育和法治建设略尽绵薄之力。

是为序。



修 订 说 明

本教材出版后，承蒙高职高专广大师生的厚爱，受到了大家的好评，获得了比较好的社会效益，被教育部评为“全国普通高等教育优秀教材一等奖”。

此次各位作者又对教材作了修订，修订的主要考虑是：

第一，本教材出版以后，最高人民法院于 2002 年 6 月 4 日通过了《关于行政诉讼证据若干问题的规定》，该规定共 79 条，对行政诉讼中的举证责任分配和举证期限、提供证据的要求、调取和保全证据、证据的对质辨认和核实、证据的审核认定等问题作出了具体的规定。该规定是对行政诉讼法及最高人民法院关于行政诉讼法司法解释中的行政诉讼证据部分规定的具体化，是行政机关收集证据和提供证据，原告收集证据和提供证据，人民法院收集、保全和审核证据

的直接依据。该规定更是最高人民法院进行司法改革的重大成果。因此，在修订时，就该规定的内容作了适当的介绍。由于此次修订属于局部性的，没有将上述规定的全部内容在本教材中进行全面的介绍，因此，读者如果希望了解上述规定的全部内容，可以进行查寻。

第二，对教材原有内容存在的少量疏漏作了必要的改动。主要有两点：（1）行政终局裁决的法律规定。原专利法和商标法规定专利复审委员会对实用新型和外观设计专利的复议决定为终局决定，当事人不服不得向人民法院提起行政诉讼，原教材对此作了介绍。在我国加入 WTO 以后，全国人大常委会对专利法和商标法进行了修改，取消了该两项内容的行政终局的规定。同时，1999 年通过的行政复议法中增加了两项内容的行政终局。（2）最高人民法院 2000 年关于行政诉讼法的司法解释中增加了两类判决类型，即确认判决和驳回原告诉讼请求判决。原教材只介绍了确认判决，而未介绍驳回原告诉讼请求判决，此次增加了关于法院驳回原告诉讼请求判决的介绍。

第三，为准确起见，对全书的文字和内容的表述进行了审查。修订中对部分文字和表述进行了改动，如将“行政规章”统一改为“规章”，以与法律条文的规定及全书的提法相一致。

第四，自本教材出版以来，行政法界出版了一系列新的行政法和行政诉讼法方面的教材，因此也有必要在主要参考文献部分介绍给读者，以使读者能够全面了解行政法学的发展。

考虑到内容的连续性，本次修订主要就上述四个方面的内容在原教材的基础上进行了变动，没有作大规模的修改。

特此说明。

胡锦涛

2003 年 3 月 26 日



编写说明

自 1978 年底党的十一届三中全会召开以来，作为重要法律部门的行政法和行政诉讼法与法的其他部门一样获得了发展的土壤和社会基础。特别是，伴随着社会主义市场经济体制的建立，行政法和行政诉讼法更获得了蓬勃的发展生机和广阔的发展空间。立法机关除在各个行政管理领域分别制定了适用于本领域的比较健全和完善的行政法律规范外，还制定了统一适用于各行政管理领域的法律规范。如 1989 年由全国人大制定了《中华人民共和国行政诉讼法》，1990 年由国务院制定了《中华人民共和国行政复议条例》，1994 年由全国人大常委会制定了《中华人民共和国国家赔偿法》，1996 年由全国人大制定了《中华人民共和国行政处罚法》，1997 年由全国人大常委会制定了《中华人民共和国行政监

察法》，1999年由全国人大常委会制定了《中华人民共和国行政复议法》等。同时，一些重要的行政法律规范也正在草拟之中，如行政许可法、行政强制法、行政程序法等。

就行政诉讼法而言，1989年全国人大制定《中华人民共和国行政诉讼法》以后，为了保证这部法律的实施，1991年最高人民法院通过了《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》（共115条），2000年最高人民法院根据全国各地多年的审判实践经验以及审判过程中的实际情况又制定了新的司法解释，即最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（共98条）。

本书是为适应高职高专学生学习行政法和行政诉讼法的需要而编写的教材。本教材力求准确、简明扼要，并适应高职高专法律类学生的培养目标及基本规格，对行政法和行政诉讼法学的基本问题和基本制度，进行了阐述和介绍。

本教材在编写过程中，参考了有关行政法和行政诉讼法的教材，在此，对这些教材的作者表示感谢。

本教材的写作分工是（按撰写章节先后为序）：刘育喆（中国人民大学法学院讲师、法学博士）：第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第七章；牛凯（中国青年政治学院法律系副教授、法学博士）：第六章、第八章、第九章、第十六章；胡锦涛（中国人民大学法学院教授、法学博士、博士研究生导师）：第十章、第十一章、第十二章、第十三章、第十四章、第十五章。

胡锦涛

2000年5月18日



目 录

第一章 行政法概述	1
第一节 行政法的概念	2
第二节 行政法律关系	6
第三节 行政法的地位与作用	9
第四节 行政法的基本原则	12
第二章 行政主体	16
第一节 行政主体概述	17
第二节 行政机关	21
第三节 公务员	28
第四节 被授权组织和受委托组织	35
第三章 行政行为概述	40
第一节 行政行为的概念	41

第二节	行政行为的成立和合法要件	42
第三节	行政行为的内容和效力	45
第四节	行政行为的分类	49
第四章	行政立法	53
第一节	行政立法概述	54
第二节	行政立法主体	58
第三节	行政立法的程序	60
第四节	行政立法的监督	63
第五章	行政许可	66
第一节	行政许可概述	67
第二节	行政许可的分类	71
第三节	行政许可机关及其权限	73
第四节	行政许可的程序	74
第六章	行政处罚	80
第一节	行政处罚概述	81
第二节	行政处罚的基本原则	83
第三节	行政处罚的种类与设定	87
第四节	行政处罚的实施机关	93
第五节	行政处罚的管辖和适用	96
第六节	行政处罚的程序	106
第七章	行政强制	113
第一节	行政强制概述	114
第二节	行政强制执行	116
第八章	行政程序	129
第一节	行政程序概述	130
第二节	行政程序的基本原则	133
第三节	行政程序的基本制度	136
第九章	行政复议	142