

# 行政法与行政诉讼法教程

◆主编 阎明 王茂华

警官教育出版社



# 行政法与行政诉讼法教程

|     |     |     |
|-----|-----|-----|
| 主 编 | 阎 明 | 王茂华 |
| 副主编 | 陈晓凤 | 邓利辉 |
|     | 叶群声 | 尹 浩 |
|     | 秦 洁 |     |

警官教育出版社  
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法教程/阎明主编. - 北京: 警官教育出版社, 1999.6

ISBN 7-81062-172-6

I. 行… II. 阎… III. ①行政法-教材②行政诉讼法-教材

IV. ①D922.1②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 28382 号

行政法与行政诉讼法教程

XINGZHENGFA YU XINGZHENG SUSONGFA JIAOCHENG

阎明 王茂华 主编

---

出版发行: 警官教育出版社

地址: 北京市西城区木樨地南里公安大学 368 信箱

邮政编码: 100038

经销: 新华书店

印刷厂: 河北省抚宁县印刷厂

---

版次: 1999 年 6 月第 1 版

印次: 2001 年 10 月第 3 次

印张: 11

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字数: 270 千字

印数: 7001 册-10000 册

---

ISBN 7-81062-172-6/G·77

定价: 18.00 元

---

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 63274348

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

# 目 录

|                             |        |
|-----------------------------|--------|
| <b>第一章 导 论</b> .....        | ( 1 )  |
| 第一节 行政法概述.....              | ( 1 )  |
| 第二节 行政法的渊源.....             | ( 4 )  |
| 第三节 行政法基本原则.....            | ( 7 )  |
| 第四节 行政法律关系.....             | ( 10 ) |
| 第五节 行政法的地位和作用.....          | ( 14 ) |
| <b>第二章 行政主体及行政相对人</b> ..... | ( 18 ) |
| 第一节 行政主体概述.....             | ( 18 ) |
| 第二节 国家行政机关.....             | ( 26 ) |
| 第三节 行使行政职权的其他组织.....        | ( 33 ) |
| 第四节 行政相对人.....              | ( 38 ) |
| <b>第三章 国家公务员</b> .....      | ( 44 ) |
| 第一节 国家公务员法.....             | ( 44 ) |
| 第二节 国家公务员权利义务与职位分类.....     | ( 46 ) |
| 第三节 国家公务员的考试录用和培训.....      | ( 50 ) |
| 第四节 国家公务员的考核、奖惩、职务升降.....   | ( 53 ) |
| 第五节 国家公务员任免、辞职、辞退.....      | ( 59 ) |
| <b>第四章 行政立法行为</b> .....     | ( 64 ) |
| 第一节 行政立法的概念与分类.....         | ( 64 ) |
| 第二节 行政立法的主体.....            | ( 67 ) |
| 第三节 行政立法的程序.....            | ( 71 ) |
| 第四节 行政立法的效力.....            | ( 75 ) |

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| <b>第五章 行政执法行为</b> .....    | ( 80 )  |
| 第一节 行政行为概述 .....           | ( 80 )  |
| 第二节 行政许可与行政强制 .....        | ( 86 )  |
| 第三节 行政征收与行政给付 .....        | ( 90 )  |
| 第四节 行政指导与行政合同 .....        | ( 94 )  |
| <b>第六章 行政裁决与行政处罚</b> ..... | ( 99 )  |
| 第一节 行政裁决 .....             | ( 99 )  |
| 第二节 行政处罚的种类和设定 .....       | ( 103 ) |
| 第三节 行政处罚的原则 .....          | ( 110 ) |
| 第四节 行政处罚的管辖和程序 .....       | ( 113 ) |
| <b>第七章 行政复议</b> .....      | ( 119 ) |
| 第一节 行政复议概述 .....           | ( 119 ) |
| 第二节 行政复议范围 .....           | ( 120 ) |
| 第三节 行政复议的机构与管辖 .....       | ( 129 ) |
| 第四节 行政复议程序 .....           | ( 134 ) |
| <b>第八章 行政程序</b> .....      | ( 140 ) |
| 第一节 行政程序概述 .....           | ( 140 ) |
| 第二节 行政程序法的基本原则 .....       | ( 147 ) |
| 第三节 行政程序基本制度 .....         | ( 151 ) |
| 第四节 行政程序是实体内容实施的保证 .....   | ( 156 ) |
| <b>第九章 行政法制监督</b> .....    | ( 161 ) |
| 第一节 行政法制监督概述 .....         | ( 161 ) |
| 第二节 立法机关对行政的监督 .....       | ( 166 ) |
| 第三节 司法审判机关对行政的监督 .....     | ( 170 ) |
| 第四节 社会对行政的监督 .....         | ( 177 ) |
| 第五节 行政监察与审计监督 .....        | ( 180 ) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| <b>第十章 行政赔偿</b> .....         | (186) |
| 第一节 国家赔偿法.....                | (186) |
| 第二节 行政赔偿范围.....               | (190) |
| 第三节 行政赔偿的程序.....              | (196) |
| 第四节 行政赔偿的方式与计算标准.....         | (199) |
| <b>第十一章 行政诉讼法概述</b> .....     | (203) |
| 第一节 行政诉讼的概念和特征.....           | (203) |
| 第二节 行政诉讼法.....                | (207) |
| 第三节 行政诉讼法的原则.....             | (211) |
| 第四节 行政诉讼法律关系.....             | (215) |
| <b>第十二章 行政诉讼受案范围与管辖</b> ..... | (220) |
| 第一节 受案范围概念及设定标准.....          | (220) |
| 第二节 行政诉讼受案范围.....             | (225) |
| 第三节 行政诉讼的管辖.....              | (233) |
| 第四节 管辖权异议及处理.....             | (240) |
| <b>第十三章 行政诉讼参加人</b> .....     | (243) |
| 第一节 行政诉讼参加人概述.....            | (243) |
| 第二节 原告.....                   | (246) |
| 第三节 被告.....                   | (251) |
| 第四节 共同诉讼人.....                | (255) |
| 第五节 第三人.....                  | (257) |
| 第六节 诉讼代理人.....                | (259) |
| <b>第十四章 行政诉讼证据</b> .....      | (264) |
| 第一节 行政诉讼证据概述.....             | (264) |
| 第二节 行政诉讼的举证责任.....            | (270) |
| 第三节 行政诉讼证据的收集、保全与审查判断.....    | (277) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| <b>第十五章 行政诉讼的审理程序</b> .....    | (282) |
| 第一节 起诉与受理.....                 | (282) |
| 第二节 一审程序.....                  | (286) |
| 第三节 二审程序.....                  | (295) |
| 第四节 审判监督程序.....                | (298) |
| 第五节 排除妨害行政诉讼的强制措施.....         | (301) |
| <b>第十六章 行政诉讼的法律适用</b> .....    | (306) |
| 第一节 法律适用概述.....                | (306) |
| 第二节 行政诉讼审判依据.....              | (307) |
| 第三节 规章的参照适用.....               | (311) |
| 第四节 法律规范适用的冲突规范.....           | (315) |
| <b>第十七章 行政诉讼判决、裁定和执行</b> ..... | (321) |
| 第一节 判决.....                    | (321) |
| 第二节 裁定与决定.....                 | (334) |
| 第三节 行政诉讼的执行.....               | (335) |
| 第四节 非诉执行程序.....                | (342) |
| <b>后记</b> .....                | (345) |

# 第一章 导 论

## 第一节 行政法概述

### 一、行政法的概念

行政法是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范的总称。

第一，行政法是确认行政权力的法。行政权是宪法、法律赋予国家行政机关执行法律规范，实施行政管理活动的权力，是国家政权的组成部分。行政法正是创设、规定国家行政机关行政权力的法律规范。

第二，行政法是规范行政行为法。行政权力的行使通常表现为行政机关的行政行为。行政行为是行政权力的外化，具有强制执行力，一方面它是行政机关维护正常的社会秩序的必要活动，另一方面它又往往会限制甚至剥夺公民、法人和其他组织的权利，因此，行政机关作出行政行为必须遵循一定的规则和程序，这便构成行政法的重要内容。

第三，行政法是监督行政权力的法。为了维护社会秩序，增进公共利益，保障公民、法人或其他组织的合法权益，现代国家通过法律赋予了行政机关广泛的职权，并有不断扩张的趋势。但是，由于社会环境的复杂性，加之行政机关工作人员素质、觉悟、品德和能力上的差异，使行政权力的行使偏离于其公益目的，如果不根据一定的制度、规则加以限制和监督，势必产生消

极腐败甚至破坏作用，行政权力的行使必须加以监督。监督行政权力是行政法的重要任务和内容。

第四，行政法是对行政行为后果进行救济的法。行政机关是通过给公民、法人和其他组织授予权利或者设定义务的方式行使行政权力的，必然对公民、法人和组织权益产生积极的或消极的影响。在行政行为侵犯了公民、法人或其他组织的合法权益，或者公民、法人或其他组织认为权益受到了侵害时，法律应当为他们提供正当的途径和程序进行申辩，即获得救济。对救济途径和程序的确认也是现代民主国家行政法的重要组成部分。

总之，行政法是关于行政权力的设定、行使、作用以及对行政权力进行监督、对行政权力的后果进行救济的法律规范总称。它以规范行政权力为核心内容，使行政机关依法行政，目的在于确认和维护符合人民意志和公共利益的行政法律秩序。

## 二、行政法的调整对象

每一个部门法都有其特定的调整对象。行政法调整对象是行政关系，即国家行政机关以及其他行政主体在行使行政职权过程中而发生的各种社会关系。行政关系的一方当事人一定是行政机关或其他行政主体，其基于这些行政机关或行政主体行政职权的存在或行使而产生，与行政职权无关的社会关系即使一方当事人是行政机关，也不是行政关系。就行政法的内容而言，行政关系主要表现为以下几种类型：

### （一）内部行政关系

创设行政权力过程中立法机关与行政机关以及行政机关之间发生的关系，被称为内部行政关系。我国宪法、组织法规定，全国人民代表大会是国家最高权力机关，其他机关包括国家行政机关的一切权力都来自最高权力机关的授权，通常表现为最高权力机关决定行政机构的设置、职权的范围等，这种授权与被授权关

系体现为最高权力机关与行政机关之间的关系。在行政机关内部同样存在着职权的划分问题，通常表现为行政机关之间的关系。行政机关与其工作人员的管理与被管理关系也由行政法加以调整。我们一般将这三种关系统称为内部行政关系。

## （二）外部行政管理关系

国家行政机关及其法律授权的组织在行使职权过程中，与接受管理的一方当事人即公民、法人和其他组织所发生的关系，称之为外部行政管理关系。是行政法的最主要的调整对象。

## （三）行政法制监督关系

是指在对行政权力的行使进行监督过程中发生的各种社会关系。主要表现为权力机关对行政机关的监督关系；人民法院对行政机关的监督关系；人民检察院对行政机关的监督关系；行政监察职能部门对其他行政机关的监督关系；社会团体、政党、舆论媒体以及公民对行政机关的监督关系。

上述三类关系一经行政法调整即形成行政法律关系，各种行政法律关系之间互相关联，密不可分，共同建构完善、统一、和谐的行政法律秩序。

# 三、行政法的特征

行政法作为独立的法律部门，无论在形式上和内容上都有区别于其他法律部门的特点。

## （一）形式上的特点

1. 行政法没有统一、完整的法典。由于行政法涉及的社会关系十分广泛，内容纷繁复杂，又有较强的技术性、专业性，加之行政关系具有较强的易变性，因此，制定一部系统、完整的行政法典几乎不可能，而通常是以大量的、分散的行政法律、法规和规章等形式出现。

2. 行政法律文件数量特别多，位于各部门法之首。其他部

门法的法律形式较为单一，法律文件有限，数量不多。而行政法有多级立法者，不仅权力机关可以制定，而且行政机关也可以制定；不仅中央国家机关可以制定，而且地方国家机关也可以制定，这就使得行政法的表现形式繁多，种类不一，具有多种多样的法律渊源。

## （二）内容上的特点

1. 内容的广泛性。现代行政管理的范围不仅限于治安、国防、税收、外交等领域，而且扩展到工商管理、医疗卫生、文化教育、环保绿化、社会保障、劳动保护等等几乎所有社会生活领域，触及生活的每一个角落。而所有这些领域都需要行政法加以调整和规范。因此，行政法的内容的广泛性是必然的。

2. 较强的易变性。除行政法律以外，行政法规大多以行政法规、行政规章的形式出现，由于这些法规、规章规定的内容很多、很具体，面对日新月异、变化快速的社会生活，若不及时加以调整、改变，就会产生消极的影响和后果。因此，行政法的废、立、改是经常性的，表现出很强的易变性。

3. 实体法与程序法的一体性。一般来讲实体法与程序法是分开的，如刑法与刑事诉讼法、民法与民事诉讼法，分别制定法典，形成不同的法律部门。但是行政法有所不同，具有实体法与程序法一体化的特点。行政程序法不仅限于诉讼法，还包括有关行政管理活动程序规范。行政法律规范在规定行政机关具体职权的实体性规范时，往往同时对行使职权的步骤、方式、时限等程序要求同时加以规定，形成关于行政活动的实体性规范与程序性规范互相交织在一起的特点。

## 第二节 行政法的渊源

行政法的渊源是指行政法规范的起源、最初出处、表现形式

及行政法规范的载体。行政法律规范体系实际上是由不同层次、形式、效力的规范性文件组成的，它们即是行政法的渊源。世界各国行政法的渊源不尽相同。在我国，按照制定主体、制定程序和效力层次的差别，行政法的渊源可分为以下几种：

### 一、宪法

宪法是国家的根本大法，具有最高法律地位和法律效力，是所有其他立法的根据。宪法规定了国家的基本制度，同样也确立了一系列行政法规范和基本原则，如关于国家行政机关组织和职权的规范，关于国家行政机关活动原则的规定，关于对国家行政机关的活动进行监督的原则等。宪法所确认的这些原则和规范具有基础性、指导性，对其他行政法规范具有统领作用，也可以说是行政法渊源的组成部分。

### 二、法律

这里的法律是狭义的，专指国家最高权力机关指导的规范性文件，包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的一般法律。法律所包含的行政法规范的效力低于宪法所确认的行政法规范，但高于其他形式的行政法规范。法律是我国常见的行政法渊源。

### 三、行政法规

行政法规是由国家最高行政机关——国务院根据宪法和法律制定的关于行政管理的规范性文件的总称。行政法规常用的名称有条例、规定、办法等，其法律地位和效力低于宪法和法律，而高于其他形式的行政法规范。行政法规的内容广泛，数量较多，据统计，平均每年公布在《国务院公报》上的行政法规的数量在60件以上。可见，行政法规是我国重要的行政法渊源。

#### 四、地方性法规

地方性法规是指省、自治区、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其常委会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，根据本地区实际情况所制定的规范性文件的总称。地方性法规中有相当一部分是调整行政关系的行政法律规范，是我国行政法的重要渊源之一。

#### 五、规章

包括行政部門规章和地方性规章。行政部門规章是指国务院各部委和直属机构制定并发布的规范性文件的总称。地方性规章是指省、自治区、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政府根据法律、行政法规制定的适用于本地区的规范性文件的总称。规章是我国行政法的渊源之一。

#### 六、自治条例和单行条例

民族自治地方的自治条例和单行条例是我国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，结合当地的政治、经济和文化的特点所制定的规范性文件。民族自治地方的自治条例和单行条例中涉及行政职权和行政管理的内容应当是行政法的重要渊源。

此外，国务院与中共中央、国务院与有关社会组织联合发布的规范性文件；有关行政法规范的解释；我国参加或承认的国际公约、条约和国际惯例中涉及行政管理的部分也是我国行政法的特殊表现形式。

### 第三节 行政法基本原则

#### 一、行政法基本原则的涵义

行政法应遵循的原则很多，根据不同的层次，大致可分为三类。一是政治原则和宪法原则。这些原则决定着行政法的发展方向和根本性质。二是一般行政法原则，即行政法基本原则。这类原则位于政治原则和宪法原则之下，却对所有的行政法律规范起着直接的指导作用。三是行政法的具体原则。这类原则位于行政法基本原则之下，产生于行政法并指导局部的行政法律规范。其中，行政法的基本原则是最直接、最主要、最具有普遍意义的原则，是行政法赖以存在的基础性原则。

行政法的基本原则，又称行政法治原则，是指贯穿于行政法律关系始终，指导行政法的立法和实施的根本原理和基本准则。行政法基本原则体现着成千上万的具体行政法律规范之间的内在联系，研究这些基本原则具有重要意义。

1. 可以指导行政法的制定、修改、废止工作。行政立法工作必须具有统一的指导原则，否则就会有很大的盲目性，不利于行政法制建设的发展和完善。

2. 有助于人们对行政法的学习、理解和研究。行政法的基本原则集中体现了众多行政法律规范的共同属性和基本精神，学习并掌握这些基本原则，对学习、理解和研究行政法的具体内容无疑具有指导意义。

3. 行政法治原则可以指导行政法的实施，发挥执法者的主观能动性，同时可以防止执法过程中的偏差和失误。

4. 行政法治原则可以弥补具体行政法律规范的漏洞和不足，在一定条件下可以作为行政法来适用。

行政法治原则是法治原则在行政法上的具体反映，其基本要求就是依法行政，具体包括行政合法性、行政合理性原则。

## 二、行政合法性原则

### （一）涵义

合法性原则是指行政权的存在和行使必须依据法律，符合法律，不得与法律相抵触。作为行政法的首要原则，行政合法性原则要求行政机关实施任何行政行为都必须遵循宪法、法律、法规、规章以及组织条例、单行条例等，不仅应当遵守行政实体法，而且也应当遵守行政程序法。

### （二）具体内容

1. 行政职权的存在必须合法。一是，非行政机关不得行使行政权。行政权力来自于宪法、法律的授权，其他组织和个人非经法律授权或者合法的委托不具有行使行政权的资格；二是，行政机关之间也应当遵守职权的划分，在法定的职权范围内行使相应的职权，法定的职权不得非法超越，这便是通常所说的“越权无效”准则。

2. 行政职权的行使必须合法。第一，宪法、法律在赋予行政机关行使某项职权时，一般同时也以法律规范的形式明确规定了行使该职权的条件、范围、种类、责任等，行政机关必须按照这些法律规定行使职权，不能有任何偏差，否则，所作出的行政行为就是无效的；第二，行政机关在行使职权的过程中不但要遵守行政实体法的规定，还必须遵守法定程序，行政程序法法律规范是实体法得以正确实施的保证，程序违法也是行政违法，必然导致行政行为的无效；第三，法定的行政职责不能放弃，对行政机关而言，职权就是职责，必须积极履行，不能怠于行使，更不能放弃，否则就是失职，不履行或拖延履行法定职责，也应承担相应的行政法律责任。

3. 行政职权的授权和委托必须合法。行政职权通常由法律规定的行政机关行使，非行政机关不能行使行政权，但是对某些特定的职权也可以通过法律、法规的授权交由其他组织行使，这些组织并不是当然具有行使行政权的资格，必须以法律、法规的特别授权为前提。行政机关在将本应由自己行使的职权委托其他组织或个人行使时也应遵守一定的准则：①该项行政职权可以委托行使；②被委托的组织和个人有能力和条件行使被委托的职权；③委托必须依照法定的程序进行，必要时还应予以公布。

合法性原则三方面的内容是有机联系的统一体，应当全面理解和掌握。实践证明，坚持行政合法性原则才能实现行政法治。

行政机关应当切实遵循合法性原则，但在某些特殊的紧急情况下，出于国家安全、公共利益的需要，可以采取没有法律依据的暂时性措施，这被称之为行政应急性原则，作为合法性原则的例外。行政应急性原则并非不受任何法律控制，一般而言，行政应急权力的行使应符合以下条件：①紧急情况确已存在；②非采取应急性措施无法防止危险的发生；③事后应得到有权机关的确认；④应急性措施应当适度。

### 三、行政合理性原则

#### （一）涵义

行政合理性原则是指行政机关在行使行政职权时应当客观、适度，符合情理和法律的精神。

行政权力根据其是否具有一定的弹性，可分为羁束性权力和自由裁量权。合理性原则实际上是针对行政自由裁量权的存在而提出的。自由裁量权是指行政机关在法定的职权范围内，有权根据具体情况的不同自主决定行政行为的种类、幅度、范围等权力。面对纷繁复杂的各种具体情况，承认和保护自由裁量权是必要的，但是也必须看到行政自由裁量权有被滥用的可能，应当对

自由裁量权加以法律的控制。合理性原则就是要求行政机关必须合理行使自由裁量权。

## （二）具体内容

合理性原则作为一个普遍适用的行政法律原则，有它具体的内容和要求：

1. 行政行为应当符合立法的目的和宗旨。

2. 行使行政职权应当有合理的动机，建立在正当的考虑基础之上，不得考虑不相关因素，禁止以权谋私、滥用职权。

3. 行使职权应当符合公正法则，平等适用法律规范，不得对相同事实给以不同对待。

4. 行使行政职权应当保持前后一致性和连贯性，不得朝令夕改，更不得前后矛盾。

5. 行使行政职权所作出的行政行为应当符合自然规律，符合社会公德、职业道德。

行政合理性原则有利于保证行政权的合法行使，是对行政机关更高层次的要求，行政机关必须遵循合理性原则的内容和要求才能真正维护公民、法人和其他组织的合法权益，推进我国行政法治化进程。

应当指出，合法性原则和合理性原则既有区别又有联系。合法性原则适用于行使行政权的所有领域，合理性原则主要适用于存在行政自由裁量权的情况下。一个行政行为违反合法性原则，无需进一步考虑是否违反合理性原则的问题，但是，一个行政行为符合法律规范要求，也可能存在自由裁量权行使不当的问题，从而违反合理性原则。

## 第四节 行政法律关系

行政法调整的社会关系主要有内部行政关系、行政管理关系