

高等政法院校法学主干课程教材

司法部法学教材编辑部 审定

行政法与 行政诉讼法学

(第四版)

方世荣 ◆ 主编



中国政法大学出版社

高等政法院校法学主干课程教材

行政法与行政诉讼法学

(第四版)

司法部法学教材编辑部 审定

主 编 方世荣
副主编 薛刚凌 石佑启
撰稿人 (以撰写章节先后为序)

薛刚凌 方世荣 石佑启
徐文星 王春业 邹 荣
丁丽红 王学辉



中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法学 / 方世荣主编. —4版. —北京: 中国政法大学出版社, 2010. 6
ISBN 978-7-5620-3668-5

I. 行... II. 方... III. ①行政法-法的理论-中国-高等学校-教材 ②行政诉讼法-法的理论-中国-高等学校-教材 IV. ①D922. 101 ②925. 301

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第116885号

书 名	行政法与行政诉讼法学 XINGZHENGFA YU XINGZHENG SUSONGFA XUE
出版发行	中国政法大学出版社
经 销	全国各地新华书店
承 印	固安华明印刷厂
787×960mm	16开本 35.5印张 670千字
2010年8月第4版 2010年8月第1次印刷	
ISBN 978-7-5620-3668-5/D·3328	
印 数: 0 001-5 000 定 价: 39.00元	
社 址	北京市海淀区西土城路25号
电 话	(010) 58908435(教材编辑部) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)
通信地址	北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088
电子信箱	fada.jc@sohu.com(教材编辑部)
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

作者简介

方世荣 男，法学博士，湖北省委党校副校长、湖北省行政学院副院长、中南财经政法大学教授、博士生导师。学术兼职主要有：中国法学会行政法学研究会副会长、湖北省法学会副会长及行政法学研究会会长、北京大学、国家行政学院、华中科技大学兼职教授等。2000年、2002年分别赴美国加州大学洛杉矶分校、德国哥德大学作高级访问学者。主要研究领域为行政法学、行政诉讼法学。出版《论具体行政行为》、《行政法律关系研究》、《论行政相对人》、《权力制约机制及其法制化研究》、《见义勇为及其行政法规制》、《行政法与行政诉讼法学》、《行政诉讼法学》、《行政诉讼法案例教程》等专著、教材四十余部，在《法学研究》、《中国法学》等学术刊物发表论文一百五十余篇。

薛刚凌 女，法学博士，中国政法大学教授、博士研究生导师、法学院院长，学术兼职主要有：国务院行政审批改革办公室专家组成员、监察部特邀监察员、中国行政法研究会常务理事、中国行政管理学会常务理事、决策科学研究会常务理事等。主要研究领域为行政法学与军事法学。先后参与《行政许可法》、《公务员法》、《全面推进依法行政实施纲要》等法律和文件的起草论证工作。个人专著有《行政权力研究》、《变迁时代的行政法思考》、《行政法治道路探寻》，合著《行政组织法研究》，主编有《行政诉讼法学》、《外国及港澳台行政诉讼制度》、《行政体制改革研究》、《军事法学》等，在《中国法学》、《政法论坛》等学术刊物上发表论文数十篇。曾被评为第五届全国十大杰出青年法学家。

石佑启 男，法学博士，广东外语外贸大学教授、副校长，中南财经政法大学博士生导师。学术兼职主要有：中国法学会行政法学研究会常务理事、湖北省行政法研究会副会长、广东省行政法研究会副会长、北京大学软法研究中心兼职研究员等。2005~2006年在英国威尔士大学作访问学者。主要研究领域为行政法与行政诉讼法、比较行政法。出版《论公共行政与行政法学范式转换》、《私有财产权的公法

保护研究》、《论行政体制改革与行政法治》、《国家赔偿法要论》、《行政法与行政诉讼法》等著作、教材二十余部，在《中国法学》等学术刊物上发表论文九十余篇。

徐文星 男，法学博士，西北政法大学行政法学院副教授。主要研究领域为行政执法、警察行政法。出版专著《警政革新与警察裁量权规范》，主编参编《行政机关典型败诉案例评析》、《行政法与行政诉讼法案例评选》、《行政法讨论教学教程》、《行政诉讼法讨论教学教程》等，在《法律科学》、《法学》等学术刊物上发表学术论文多篇。

王学辉 男，西南政法大学教授、博士生导师、行政法学院副院长。学术兼职主要有：中国法学会行政法学会研究会理事、中国法学会体育法学研究会常务理事、中国地方法制研究中心副主任等。独著或主编有《行政程序法精要》、《行政权研究》、《行政诉讼制度比较分析》、《行政立法成本分析与实证研究》、《群发性事件防范机制研究》、《行政法与行政诉讼法学》等书。在 CSSCI 核心期刊上发表学术论文近三十篇。

邹荣 男，华东政法大学法律学院副教授、硕士生导师、规划发展处处长。学术兼职主要有：中国法学会行政法学会研究会理事、国家行政学院特邀研究员。主编有《行政法学》、《行政法与行政诉讼法学》、《中国行政法律》等，参编、参著各类行政法、行政诉讼法等教材与专著多部，在国内外刊物上发表论文等约十余万字。

丁丽红 女，法学博士，中南财经政法大学副教授、硕士生导师，行政法教研室主任。学术兼职主要有：湖北省行政法研究会常务理事。出版著作有《税务行政诉讼》、《行政诉讼法学》、《行政法与行政诉讼法学》等，在《法商研究》、《行政法学研究》等学术刊物上发表论文二十余篇。

王春业 男，法学博士，中国矿业大学副教授、硕士生导师、浙江大学博士后研究人员。出版专著《区域行政立法模式研究——以区域经济一体化为背景》、参编教材《行政法与行政诉讼法》等，在《中国法学》、《行政法学研究》等学术刊物上发表论文七十余篇。

第四版修订说明

为适应我国建设社会主义法治国家、全面推进依法行政的要求和高等法学教育形势发展的需要,我们第三次修订了这本高等政法院校法学主干课程《行政法与行政诉讼法学》教材。此次修订,在内容上反映了我国新出台的《物权法》、《政府信息公开条例》、《行政复议法实施条例》、《国家赔偿法》等有关法律、法规以及最高人民法院有关行政诉讼的最新司法解释,在观点和方法上借鉴国内外最新研究成果和我们教学科研成果,我们力求坚持理论联系实际的原则,简明准确地阐述行政法与行政诉讼法的基本概念与基本原理,做到科学性、系统性和实践性的统一,为广大读者学习、研究行政法与行政诉讼法提供有益的帮助。本书可供法学专业学生、行政法教研人员及实务工作者等使用。对书中的疏漏与不足,恳请读者批评指正,以便于我们今后进一步修改、完善。

本书由方世荣教授任主编,薛刚凌教授、石佑启教授任副主编,并由方世荣教授负责全书的统稿、定稿。

本书共 26 章,撰写的具体分工如下(以撰写章节先后为序):

薛刚凌:第一、三、四、十八、二十章;

方世荣:第二、五、六章;

石佑启:第七、八、十四、十七(第一、二节)、二十五章;

徐文星:第十、十一、十二章;

王春业:第九、十五章;

邹荣:第十六、二十一、二十三、二十四章;

丁丽红:第十三、十九章;

王学辉:第十七章(第三节)、第二十二、二十六章。

我们在写作本书过程中,参考了国内外许多学者有关行政法与行政诉讼法的著述,在此表示衷心感谢!中国政法大学出版社对本书的出版给予了大力支持,特致以诚挚的谢意!

作者

2010 年 4 月于晓南湖畔

第三版说明

为符合我国建设法治国家和推进依法行政的要求,适应高等法学教育新形势发展的需要,我们再次修订了这本高等政法院校法学主干课程《行政法与行政诉讼法学》教材。这次修订是在反映第四次宪法修正案以及近年来新出台的《立法法》、《行政许可法》、《公务员法》、《各级人民代表大会常务委员会监督法》、《信访条例》等有关法律、法规以及司法解释的规定,并总结我们教学科研成果及借鉴国内外最新研究成果的基础上进行的。我们希望本书能正确阐述本学科的基本理论、基础知识、坚持理论联系实际的原则,做到科学性、系统性和实践性的统一,以为广大读者学习、研究行政法与行政诉讼法提供较大的帮助。本书可供法学专业学生、行政法教研人员及实务工作者等使用。对书中的疏漏与不足,恳请读者批评指正,以便于我们今后进一步修改、完善。

本书由方世荣教授任主编,薛刚凌教授、石佑启教授任副主编,并负责全书的统稿、定稿。在本书的修订过程中,中南财经政法大学博士研究生周伟、硕士研究生孙才华、孙雪等参与了资料收集、文字整理等工作。

本书撰写的具体分工如下(以撰写章节先后为序):

薛刚凌:第一、三、四、十八、二十章;

方世荣:第二、五、六、十三章;

石佑启:第七、八、十四、二十五章,第十章第二节、第十七章第一、二节;

惠生武:第九、十一、十二章,第十章第一节;

王春业:第十五章;

邹荣:第十六、二十一、二十三、二十四章;

丁丽红:第十九章;

王学辉:第二十二、二十六章,第十七章第三节。

我们在写作本书过程中,参考了很多学者有关行政法与行政诉讼法的著述,在此表示衷心感谢!中国政法大学出版社对本书的出版给予了大力支持,这里也一并致以诚挚的谢意!

作者

2006年12月于晓南湖畔

新版说明

本套教材是根据国家教育部关于普通高校法学专业开设专业主干课程的通知要求,由国家司法部法学教材编辑部组织全国政法院校和实践部门一流的法学教授和专家合力编写而成的。

初版教材在编写过程中认真总结了改革开放以来法学教材编写中的正反经验,充分吸取了国家教育部高等学校法学学科教学指导委员会专家对法学教材论证的意见,立足中国高等法学教育的现状,建立了适合中国国情的全新的教材体例。在内容选择上,注意吸收国内外法学教育、科研的最新成果,面向 21 世纪的法学教育,注重知识性、理论性、实践性的统一,对中国法学教育的发展起到了非常重要的推动作用,并已成为高等政法院校师生首选的主力教材,受到广大读者的欢迎和法学界、法律界的高度评价。

教材是一定时期学术发展和教学、科研成果的系统反映。所以,随着科研的不断进步、教学实践的不断发展,必然导致教材的不断修订。国际上许多经典教材都是隔几年修订一次,一版、五版、二十版,使其与时俱进、不断成熟、日臻完善、成为经典广为流传。这已成为教材编写的一种规律。

进入 21 世纪,随着我国法制建设的不断完善,法学研究及法学教育等方面都有了很大发展。为了适应这一形势,为了迎接新时代的挑战,尤其是我国加入 WTO 带来的各种新的法律问题,我们结合近年来法制建设的新发展,吸收国内外法学研究和法学教育的新成果、新经验,对这套主干课教材进行了全面修订。我们相信,重修之主干课教材定能对广大师生提供更有有效的帮助。

司法部法学教材编辑部

2002 年 10 月

说 明

为了适应我国社会主义现代化建设和实施依法治国方略对法律人才的需求,全面提高法律人才的素质,根据原国家教委关于普通高等学校法学专业开设 14 门专业主干课程的通知要求,我们邀请政法院校和实际部门的法学教授及专家编写出版了这批教材。

这批教材以邓小平理论为指导,按照原国家教委高等学校法学学科教学指导委员会专家论证的意见,吸收国内外法学教育的最新成果,面向 21 世纪的法学教育,正确阐述本学科的基本理论、基础知识,坚持理论联系实际的原则,努力做到科学性、系统性和实践性的统一。

《行政法与行政诉讼法学》是法学主干课程教材之一,由方世荣教授任主编,薛刚凌副教授任副主编,并负责全书的统稿、定稿工作。石佑启参加了修改定稿工作。

撰稿分工如下:

薛刚凌 第一、三、四、十六、十八章

方世荣 第二、五、六、十三章

石佑启 第七、八章、第十五章第一、二节

惠生武 第九、十、十一、十二、十七章

邹 容 第十四、十九、二十一、二十二章

王学辉 第二十、二十三章、第十五章第三节

责任编辑:沈忠俊

司法部法学教材编辑部

1998 年 12 月

目 录

上编 行政法

■第一章	行政法概述	/ 1
第一节	行政法的界定	/ 1
第二节	行政法的渊源	/ 6
第三节	行政法的地位与作用	/ 9
第四节	行政法的历史发展	/ 14
第五节	行政法学	/ 23
■第二章	行政法律关系	/ 26
第一节	行政法律关系概述	/ 26
第二节	行政法律关系的构成要素	/ 35
第三节	行政法律关系的产生、变更与消灭	/ 40
■第三章	行政法的基本原则	/ 46
第一节	行政法基本原则概述	/ 46
第二节	保障公民权利与自由原则	/ 48
第三节	依法行政原则	/ 51
第四节	正当程序原则	/ 55
第五节	行政效益原则	/ 57
■第四章	行政组织与行政主体	/ 60
第一节	行政组织	/ 60
第二节	行政主体	/ 69
第三节	行政公务人员	/ 75
■第五章	行政相对人	/ 81

第一节	行政相对人概述	/ 81
第二节	行政相对人的权利义务	/ 88
第三节	行政相对人行为	/ 94
■第六章 行政行为		/ 103
第一节	行政行为概述	/ 103
第二节	行政行为的分类	/ 108
第三节	行政行为的效力	/ 112
第四节	行政行为的无效、撤销、变更和终止	/ 116
■第七章 行政程序		/ 120
第一节	行政程序概述	/ 120
第二节	行政程序的基本原则和主要制度	/ 123
第三节	行政程序法	/ 128
■第八章 行政违法与行政责任		/ 136
第一节	行政违法	/ 136
第二节	行政责任	/ 142
■第九章 行政立法		/ 148
第一节	行政立法概述	/ 148
第二节	行政法规	/ 157
第三节	行政规章	/ 161
第四节	其他行政规范性文件	/ 166
■第十章 行政给付与行政奖励		/ 174
第一节	行政给付	/ 174
第二节	行政奖励	/ 178
■第十一章 行政征收、行政征用与行政补偿		/ 184
第一节	行政征收	/ 184
第二节	行政征用	/ 190
第三节	行政征收、征用的补偿	/ 193
■第十二章 行政许可、确认与裁决		/ 200

第一节	行政许可	/ 200
第二节	行政确认	/ 211
第三节	行政裁决	/ 216
■第十三章 行政处罚与行政强制		/ 224
第一节	行政处罚	/ 224
第二节	行政强制	/ 248
■第十四章 行政合同、行政指导与行政事实行为		/ 265
第一节	行政合同	/ 265
第二节	行政指导	/ 272
第三节	行政事实行为	/ 276
■第十五章 行政仲裁、行政调解与行政信访		/ 282
第一节	行政仲裁	/ 282
第二节	行政调解	/ 296
第三节	行政信访	/ 301
■第十六章 监督行政		/ 313
第一节	监督行政概述	/ 313
第二节	权力机关监督	/ 317
第三节	行政监察	/ 320
第四节	行政复议	/ 329
第五节	司法监督	/ 339

下编 行政诉讼法

■第十七章 行政诉讼法概述		/ 341
第一节	行政诉讼	/ 341
第二节	行政诉讼法	/ 350
第三节	行政诉讼中的诉与诉权	/ 356
■第十八章 行政诉讼基本原则		/ 363

第一节	行政诉讼基本原则概述	/ 363
第二节	行政诉讼的各项基本原则	/ 366
■第十九章	行政诉讼受案范围与管辖	/ 374
第一节	行政诉讼受案范围	/ 374
第二节	行政诉讼管辖	/ 393
■第二十章	行政诉讼参加人	/ 403
第一节	行政诉讼参加人概述	/ 403
第二节	行政诉讼的原告	/ 406
第三节	行政诉讼的被告	/ 410
第四节	共同诉讼人	/ 415
第五节	行政诉讼第三人	/ 416
第六节	行政诉讼代理人	/ 419
■第二十一章	行政诉讼的证据	/ 422
第一节	行政诉讼证据概述	/ 422
第二节	行政诉讼中的举证责任	/ 429
第三节	行政诉讼中证据的提交、调取与保全	/ 434
第四节	行政诉讼中的质证与认证	/ 440
■第二十二章	行政诉讼程序	/ 452
第一节	起诉与受理	/ 452
第二节	第一审程序	/ 458
第三节	第二审程序	/ 469
第四节	审判监督程序	/ 472
第五节	对妨害行政诉讼的强制措施	/ 475
■第二十三章	行政诉讼中的法律适用与裁判	/ 479
第一节	行政诉讼的法律适用	/ 479
第二节	行政诉讼的判决	/ 486
第三节	行政诉讼裁定与决定	/ 503
■第二十四章	行政诉讼的执行	/ 505
第一节	行政诉讼执行概述	/ 505

第二节	执行的条件、主体、对象	/ 507
第三节	执行措施	/ 510
第四节	执行程序	/ 513
第五节	非诉行政行为的执行	/ 517
■ 第二十五章	涉外行政诉讼	/ 521
第一节	涉外行政诉讼概述	/ 521
第二节	涉外行政诉讼的原则	/ 526
第三节	涉外行政诉讼的期间与送达	/ 528
■ 第二十六章	行政赔偿及诉讼	/ 531
第一节	行政赔偿	/ 531
第二节	行政赔偿诉讼	/ 541
■ 主要参考书目		/ 548

上编 行 政 法

第一章 行政法概述

■学习目的和要求

通过本章学习,掌握行政法的基本含义、特征、调整对象、渊源、行政法的地位和作用;整体性把握行政法产生的基础和两大法系及我国行政法的历史发展脉络;了解行政法学的研究对象及研究概况。

第一节 行政法的界定

一、公共行政

行政法是有关公共行政的法,因此,研习行政法要从探讨公共行政开始。传统观点主要从国家职能的角度对公共行政加以概括:^{〔1〕}

(一) 排除说

该观点认为行政是指国家立法、司法以外的一类职能。由于行政的范围宽泛,形式多样,难以准确界定,因而许多学者采用排除说。除去国家职能中创制法律规则的立法职能和裁决争议的司法职能,其他都为行政职能。排除说建立在三权分立的基础上,对把握行政的内涵有一定的价值。但随着授权立法和行政裁判的发展,这一观点已表现出很大的局限性。

(二) 目的说

该观点认为行政是指在法律规制之下,为实现国家目的而为之积极、连续、整体、统一的管理活动。目的说力求从正面反映行政的本质特征,具有积极的意

〔1〕 应松年主编:《行政法学新论》,中国方正出版社1998年版,第1~5页。

义。但不能对行政和国家的其他职能予以准确的界分。

(三) 内容说

该说认为行政是指国家行政机关对国家公共事务的决策、组织、管理和调控。内容说主张从内容和形式上概括行政的全貌,但同样失之准确,不能反映行政与立法、司法的区别。

上述观点把公共行政界定为国家行政,这已远远落后于实践。在现代社会,随着民主政治、经济、社会和技术的高速发展,公共行政不再为国家所垄断,公共行政的主体多元化、方式多样化,公共行政早已从一元的国家行政走向国家行政与社会行政并存的二元体系。因此,我们认为,公共行政是指国家行政机关和其他公共机构管理公共事务的活动。这一概念可从以下几个方面把握:

(1) 公共行政是对公共事务的管理。在现代社会,由于城市化进程加快,社会分工越来越细,竞争日益激烈,公民等一方(包括自然人、法人和其他组织,下同)需要在全面发展的同时也得到各方面的生存照顾,因而对社会、对政府的依赖加重,公共事务也迅速增长。公共行政的重心已从传统的维持秩序发展到今天的教育、卫生、环境保护和社会保障等。

(2) 公共行政的主体,即行政主体,是国家行政机关和其他公共机构。国家行政机关是为管理公共事务而建立的各级各类行政机关,其他公共机构是国家以外的各类承担公共职能的组织,如村民委员会、居民委员会、行业组织、职业协会等。需要注意的是,随着公共行政改革的推进,委托行政大量出现,公共行政事务可委托各种社会组织或个人承担,但国家行政机关和其他公共机构承担的公共职责并没有因此改变。

(3) 公共行政的手段方式多样。既可采用柔性的管理手段,如行政规划、行政合同、行政指导等,也可采用刚性的管理手段,如行政许可、行政处罚、行政强制等。公共行政改革的趋势是越来越多地用柔性管理手段取代刚性手段,但必要的刚性手段仍然不可缺少。

对公共行政按照不同的标准,可以划分为不同的类型:

(1) 国家行政与社会行政。以实施公共行政的主体为标准,可将公共行政分为国家行政和社会行政。国家行政是指国家设立行政机关,直接管理公共事务的活动,又称为直接行政。国家行政又可进一步划分为单一制国家的中央行政和地方行政,联邦制国家的联邦行政、州行政和地方行政。社会行政是指社会公共机构管理公共事务的活动,又称为间接行政。^[1]通常,国家行政承担的是重要的、基础性的公共事务,而社会行政主要负责行业的、区域的、特殊类型的公共

[1] 在德国,常把公共行政分为直接行政和间接行政。

事务，如律师的管理、社区的管理、学校的管理等。

(2) 规制行政与给付行政。以公共行政的目的为标准，可将公共行政分为规制行政和给付行政。规制行政是指以规范、限制公民等一方的自由来实现某种公共秩序的行政活动，如交通管制、经济规制等。给付行政是指通过给公民等一方直接提供帮助或服务以实现某种公共目标的行政活动，如义务教育、社会保障等。以往的公共行政以规制行政为主，第二次世界大战后随着城市化的高度发展，给付行政变得日益重要。这两类公共行政目的、性质不同，对公民等一方相对人的影响不同，因而要采用不同的规则予以规范。

(3) 授益行政与负担行政。以公共行政对公民等一方产生的不同影响为标准，可将公共行政划分为授益行政和负担行政。授益行政是指给予公民等一方某种权利和利益的行为，如行政许可、减免税收。负担行政是指给公民等一方设定义务、增加负担的行为，如行政罚款、行政收费等。由于授益行政与负担行政对相对人产生的影响截然不同，因而决定了制度设计尤其是程序制度设计上的差异。

(4) 消极行政与积极行政。以实施公共行政的主动与否为标准，可将公共行政划分为消极行政和积极行政。消极行政主张无为而治，将公共行政限定在极小的范围内，只有在危及个人安全自由和公共秩序时才被动采取相关措施。积极行政指主动采取各种手段管理公共事务以推进经济社会的发展。严格地说，消极行政与积极行政的划分具有历史意义。因为公共行政经历了从 20 世纪二三十年代前的消极行政到今天的积极行政的转变。

二、行政法的概念

从涉及的事项讲，行政法是有关公共行政的法，但这样定义行政法还过于简单，没有概括出行政法的本质特征。在学术界，由于历史文化、法律制度和观念的差异，人们至今对行政法的概念没有形成共识。有学者从行政法的目的角度定义行政法，有的则从行政法的调整对象角度界定行政法，还有的从行政法的内容方面概括行政法。^{〔1〕} 我们认为，行政法的概念应能对行政法现象进行全面、高度的概括，能反映行政法的基本性质和内容。据此，行政法是指调整在公共行政过程中所形成的各种社会关系，以配置、规范行政权和确认、保障公民等一方权益为核心来规定各方主体之间权利义务的法律规范之总称。

对这一概念可从以下方面予以分析：

1. 行政法是有关公共行政的法。无论是对公共行政的组织、公共行政的展开还是对公共行政的监督、救济都离不开法律的规范和保障。就调整对象来讲，

〔1〕 应松年主编：《当代中国行政法》，中国方正出版社 2005 年版，第 8～9 页。