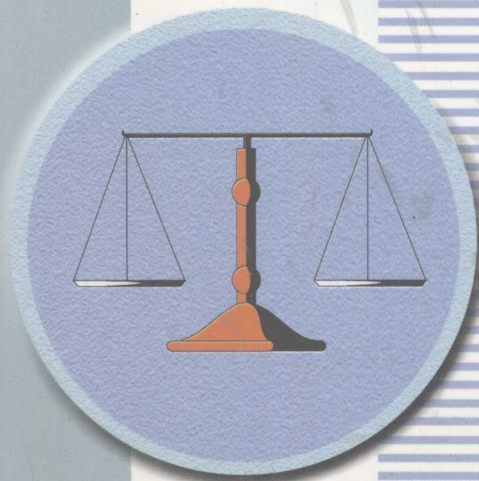




■ 主编 皮纯协  
姜明安

# 行政法与 行政诉讼法教程

XINGZHENGFA YU XINGZHENG  
SUSONGFA JIAOCHENG



中国城市出版社

# 行政法与行政诉讼法教程

主编 皮纯协 姜明安

中国城市出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法教程/皮纯协等 主编.—北京:  
中国城市出版社,2001.12

ISBN 7-5074-1336-5

I. 行... II. 皮... III. IV.

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1998)第 0000 号

---

责任编辑 李越 李志萍  
封面设计 吴家凯  
责任技术编辑 尹植  
出版发行 中国城市出版社  
地 址 北京市朝阳区和平里西街 21 号 邮 编 100013  
电 话 84275833 传 真 84278264  
电 子 信 箱 cncity@peoplespace.net  
经 销 新华书店  
印 刷 江西省人民政府印刷厂  
字 数 307 千字 印 张 11.875  
开 本 850×1168(毫米) 1/32  
版 次 2001 年 12 月第 1 版  
印 次 2002 年 12 月第 2 次印刷  
印 数 25001—49000 册 定价 15.50 元

---

# 说 明

《行政法与行政诉讼法教程》是中共中央党校函授学院大专班法律专业开设的一门核心法学课教材。

本书的编写以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，以现行的法律、法规、司法解释为依据，力求吸收最新的科研成果，并结合函授教学的特点，在理论与实际相结合的基础上，简明扼要地阐述了行政法与行政诉讼法的基本概念、基本原则和基本制度。

本书由全国人大法工委行政立法研究组成员、中国行政法学会副会长、中国人民大学法学院皮纯协教授，中国行政法学会副会长、北京大学法学院博士生导师姜明安教授主编。参加撰稿的有（以姓氏笔划为序）：田芬、皮纯协、刘飞宇、刘连泰、李凤英、李志萍、李媛辉、姜明安、钟瑞友。

本次印行前，根据 2002 年 6 月 14 日最高人民法院通过的《关于行政诉讼证据若干问题的规定》，我们请北京大学法学院钟瑞友博士对相关内容进行了修改。

书中如有不当之处，敬请广大读者指正，以便进一步修改、完善。

中国城市出版社  
中共中央党校函授学院

2002 年 11 月

# 目 录

<b>第一章 行政法学导论</b> .....	1
第一节 行政法概述 .....	1
第二节 行政法的基本原则 .....	7
<b>第二章 行政法主体</b> .....	11
第一节 行政法主体概述 .....	11
第二节 行政主体 .....	13
第三节 行政机关 .....	31
第四节 公务员 .....	35
第五节 依授权和依委托行使行政职能的组织 .....	41
第六节 行政相对方 .....	44
<b>第三章 行政行为的一般原理</b> .....	48
第一节 行政行为概述 .....	48
第二节 行政行为的构成要件 .....	50
第三节 行政行为的种类 .....	53
第四节 行政行为的效力内容与效力时间 .....	56
第五节 行政行为的无效、撤销与废止 .....	60
<b>第四章 行政立法</b> .....	64
第一节 行政立法概述 .....	64
第二节 行政立法体制 .....	68
第三节 行政立法程序 .....	71

第四节	行政立法的效力 .....	76
第五节	行政法规、行政规章以外的行政 规范性文件 .....	80
<b>第五章</b>	<b>行政许可</b> .....	<b>84</b>
第一节	行政许可概述 .....	84
第二节	行政许可的原则 .....	88
第三节	行政许可的种类 .....	92
第四节	行政许可的程序 .....	95
第五节	我国行政许可制度的现状、问题及发展 .....	97
<b>第六章</b>	<b>行政合同与行政指导</b> .....	<b>103</b>
第一节	行政合同 .....	103
第二节	行政指导 .....	120
<b>第七章</b>	<b>行政处罚</b> .....	<b>134</b>
第一节	行政处罚概述 .....	134
第二节	行政处罚的基本原则 .....	139
第三节	行政处罚的种类与形式 .....	143
第四节	行政处罚的管辖与适用 .....	149
第五节	行政处罚的程序 .....	157
第六节	行政处罚的执行 .....	163
<b>第八章</b>	<b>行政强制</b> .....	<b>167</b>
第一节	行政强制概述 .....	167
第二节	行政强制的种类 .....	172
第三节	行政强制的实施 .....	176
第四节	行政强制的程序 .....	182

<b>第九章 行政责任与行政监督</b> .....	187
第一节 行政责任.....	187
第二节 行政监督.....	194
<b>第十章 行政程序</b> .....	209
第一节 行政程序概述.....	209
第二节 行政程序法的基本原则.....	216
第三节 行政程序法的主要制度.....	219
第四节 国内外行政程序的现状与展望.....	223
<b>第十一章 行政复议</b> .....	230
第一节 行政复议概述.....	230
第二节 行政复议的范围.....	239
第三节 行政复议的管辖.....	242
第四节 行政复议当事人.....	246
第五节 行政复议程序.....	250
第六节 违反行政复议法的法律责任.....	258
<b>第十二章 行政诉讼</b> .....	260
第一节 行政诉讼概述.....	260
第二节 行政诉讼的受案范围.....	267
第三节 行政诉讼管辖.....	274
第四节 行政诉讼参加人.....	281
第五节 行政诉讼证据.....	292
第六节 行政诉讼的起诉与审理程序.....	314
第七节 行政诉讼的判决、裁定和决定.....	329
第八节 行政诉讼的执行与非诉执行程序.....	336
第九节 涉外行政诉讼.....	341

<b>第十三章 行政赔偿</b> .....	343
第一节 行政赔偿概述 .....	343
第二节 行政赔偿的归责原则及构成要件 .....	349
第三节 行政赔偿的范围 .....	353
第四节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关 .....	360
第五节 行政赔偿程序 .....	364
第六节 行政赔偿的方式和计算标准 .....	368



# 第一章 行政法学导论

行政法在法律科学中是一门年轻的学科。本章围绕一些基本概念，阐述行政法的含义、行政法律关系、行政法的渊源以及行政法的基本原则。

## 第一节 行政法概述

### 一、行政法的概念

行政法就是调整行政关系的法律规范的总称<sup>①</sup>。行政关系指行政权运作过程中发生的社会关系。那么，什么是行政呢？行政在很大程度上是一个只能被说明而不能被定义的语词。因此，日本著名行政法学家南博方教授认为，任何力图给行政下定义的想法都是愚蠢的<sup>②</sup>。但有几点是可以形成共识的。行政的含义发展到今天，发生了两次剥离：第一次剥离是与日常管理的剥离，具有了阶级性，正是从这个层面上，马克思在论证行政的本质时说：“行政是国家的组织活动。”<sup>③</sup>第二次剥离是与政治的剥离，

- 
- ① 监督行政关系能否纳入行政法的调整范围目前存在争议。有的学者将监督行政关系也纳入行政法的调整范围。但宪法学界认为监督行政关系属于宪法的调整范围。参见皮纯协主编：《行政法与行政诉讼法教程》，中央广播电视大学出版社2000年4月第2版，第4页；罗豪才主编：《行政法学》，北京大学出版社1996年版，第8页。
- ② 参见[日]南博方著：《日本行政法》，杨建顺等译，中国人民大学出版社1988年版，第1页。
- ③ 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

正是从这个意义上，美国学者古德诺在其所著的《政治与行政》一书中指出：“在一切政治制度中，只有两种基本的功能，即国家意志的表达和国家意志的执行。前者谓之政治，后者谓之行政。”因此，行政法中的行政指国家的公共行政，是指行政主体实施行政权的行为<sup>①</sup>。

## 二、行政法律关系

行政法律关系是指受行政法调整的，具有行政法上权利和义务内容的各种社会关系。简而言之，行政法律关系就是受行政法调整的行政关系。

并非所有的行政关系都受行政法调整，因此，并不是所有的行政关系都能成为行政法律关系。行政法律关系具有以下特点：

1. 行政法律关系的主体中，必有一方是行政主体。行政主体是依法以自己的名义行使行政权，并能独立承担由此产生的法律责任的组织。如果当事人双方都不是行使行政权的公民、法人或其他组织，就不可能发生行政法律关系。

2. 行政法律关系的内容事先由法律规定。一般认为，行政法是典型的国内公法。因此，在行政法律关系中，当事人的权利、义务不由当事人随意约定，其具有不可转让性。这与民事法律关系中，当事人可以根据“意思自治”的原则约定互相之间的权利、义务有明显的区别。

3. 在行政法律关系中，当事人权利义务具有不对等性。双方当事人权利、义务的不对等性表现在：行政法律关系当事人主体的地位不平等。当行政相对人不履行义务时，行政主体可以强制行政相对人履行义务；而当行政主体不履行义务时，行政相对人只能通过其他的途径救济自己的权利。

---

<sup>①</sup> 行政含义的两次剥离这一观点参考了浙江大学胡建淼教授给硕士生研究生授课的讲义。

行政法律关系的产生、变更和消灭不以双方意思表示一致为条件，行政主体可以单方面产生、变更和消灭行政法律关系，无须取得行政相对人的同意。

4. 解决行政法律关系争议的方式有特殊性。行政法律关系争议的解决往往需要先由行政主体裁决，对裁决不服的才可向人民法院起诉。这是与民事法律关系争议解决方式的重要区别。

### 三、行政法的渊源

行政法的渊源，即行政法的表现形式。根据制定主体、效力等级以及制定程序的差别，可将行政法的渊源分为以下几种：

1. 宪法。宪法是国家的根本大法，对行政法规起统帅作用。

2. 法律。全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律是行政法的重要的渊源，如《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国价格法》等。

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。部门规章是国务院各部门，包括部、委以及中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构制定的规范性文件。

4. 地方性法规和地方行政规章、自治条例和单行条例。地方性法规，是指省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会，省、自治区人民政府所在地的市、国务院批准的较大的市以及全国人大和全国人大常委会批准设立的经济特区市的人民代表大会及其常委会，在不与宪法、法律相抵触的情况下制定的规范性文件的总称。地方行政规章，是指省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区所在地的市和经国务院批准的较大的市人民政府，根据法律和行政法规制定的规范性文件的总称。自治条例和单行条例，是民族自治地方的人民代表大会，依据宪法和民族区域自治法的规定，结合自治地方的特点和实际制定的规范性文件。

此外，与行政法有关的法律解释，我国加入和承认的涉及行政管理的国际条约，也是行政法的渊源。

#### 四、行政法的特点

行政法与其他部门法相比，有以下特点：

1. 行政法没有统一、完整的法典。行政法调整的范围十分广泛，内容纷繁复杂，技术性、专业性比较强，并具有变化快的特点。因此，要制定像民法、刑法那样的法典是十分困难的。当然，制定行政程序法典、行政诉讼法典还是可行的，如荷兰制定了《行政法通则》。

2. 行政法规范的数量多，内容广泛。行政权涉及的领域广泛，且有继续膨胀的趋势，这就使行政法规范的数量多，内容极其庞杂。

3. 行政法规范具有明显的易变性。行政法是规范行政权的法律，行政权与其他国家权力相比，具有主动性、易变性，与行政权的这种特点相适应，行政法规范具有明显的易变性。

4. 行政法渊源的复杂性。在我国，行政立法的主体多种多样。与行政立法主体的多元化相适应，行政法的渊源十分复杂，既有法律，又有行政法规，还有地方性法规、行政规章等。

#### 五、行政法在法律体系中的地位和作用

行政法是仅次于宪法的部门法，甚至有的学者将行政法称为“流动的宪法”。宪法关注公共权力运作下公民基本人权的保障问题，行政权力是公共权力的一部分，从这个层面上来说，宪法与行政法在关注对象上确有重合之处。但宪法除了关注行政权力外，还要关注立法权、司法权等其他国家权力。行政法在关注行政权力时，虽要顾及行政权与其他国家权力的关系，但其关注重心仍是行政权。此外，宪法只能规定行政权运作的目标以及一些大的原则，而如何实现宪法所规定的目标，行政主体在遵循一定

的原则的基础上，仍有选择余地，这便是行政权运作中的部分技术因素，宪法不可能予以明确规定。

行政法的功能，首先是规制国家行政权，并为行政相对人提供权利救济途径。其次，行政法还能保障行政权的有效行使，促进行政主体依法行政，提高行政效率。

## 六、中国行政法学的历史发展

一般认为，行政法是宪政的产物，是资产阶级民主革命以后才有的部门法。我国古代确有大量的有关行政管理的规范，能否称之为行政法，是一个有争论的问题。辛亥革命前后，我国曾一度出现了一些宪法学和行政法学著作，对它们进行整理是一项极有意义的工作，已有学者正在做这项工作。这里主要介绍新中国成立以来我国行政法学的历史发展。

新中国成立以来，除十年浩劫期间行政法学研究基本停滞外，行政法学研究可分为以下几个阶段：前苏联行政法的移植阶段、“文化大革命”后行政法学的恢复重建阶段、行政法学研究的繁荣阶段。

### （一）前苏联行政法的移植与第一次本土化努力的天折

新中国成立之初，在宣布废除伪法统的同时，旧中国法学研究的成果也未能很好地继承下来，解放初的行政法学研究是在一片废墟上开始的。这一时期的行政法学研究以移植前苏联的行政法学为主。“中华人民共和国的成立，标志着新中国行政法学研究的开始。当时，主要以介绍苏联行政法理论为主。……一系列苏维埃行政法论著的出版，反映了当时行政法学研究的一个显著特点。”<sup>①</sup>

五四宪法的颁布，给中国行政法学研究带来了契机，新中国

---

<sup>①</sup> 许崇德、皮纯协主编：《新中国行政法学研究综述》，法律出版社1991年版，第1页。

行政法学者开始了行政法研究本土化的努力，但刚刚做完“鼓与呼”的工作，刚刚着手搜集资料，行政法研究便惨遭厄运。1956年初，杨玉清《加强和开展法律科学的研究工作》一文在《政法研究》第2期上发表。该文指出：应加强行政法科学的研究工作，要解决中国行政法的体系、中国国家管理的基本原则、中国国家工作人员的权利、义务、责任等一系列行政法学的的问题，以满足实际生活的需要。中国人民大学编印了《中华人民共和国行政法（总则）参考资料》，收集了从1949年10月至1956年6月在报刊上公布的行政法资料，并准备将1956年下半年后的有关资料编成第二辑出版。但1957年反右斗争开始，思想、理论上的混乱给法学研究设置了种种禁区，使行政法研究本土化的努力终于流产。尽管这一时期仍有殷衷《关于中华人民共和国行政法的对象和体系》见诸发表，但这只能是偶尔出墙的红杏。

十年浩劫中，我国的行政法研究也在劫难逃，行政法学的移植、行政法研究的本土化努力都成为一种奢望。

## （二）“文化大革命”后行政法学的恢复与重建

党的十一届三中全会的召开，健全民主集中制、加强社会主义民主与法制建设任务的提出，给中国行政法学的研究带来了新的生机。行政法学者力图将解放初移植的前苏联行政法学嵌入中国本土，勾勒出社会主义行政法学理论体系的轮廓。《行政法概要》就是这种努力结出的硕果。

《行政法概要》具有里程碑的意义。一方面，它吸收了解放初期行政法学移植与研究的成果，是对过去的总结；另一方面，它标志着新中国的行政法学有了自己的体例、结构。但《行政法概要》利用前苏联行政法学多，利用本土资源少，仍是基本“苏化”的行政法学。

## （三）行政法学的繁荣

《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布，经济体制改革的深

人，使中国行政法学的研究步入了繁荣时期。前苏联行政法及其行政法学是高度集中的计划经济的产物，与生机勃勃的中国经济体制改革已不再协调。中国的行政法学面临着重新定位的问题。罗豪才教授主编的《行政法学》代表了行政法学的转型：从行政主体的管理需要向行政相对人的权利救济过渡。从此之后，各类行政法学教材和专著如雨后春笋般地涌现出来。但从总体上来说，我国行政法学研究虽然取得的成果不小，但问题依然很多。与生机勃勃的行政法实践相比，行政法学的研究显得有些滞后。

回顾新中国行政法学的研究历史，我们发现，我国的行政法学不是中国本土自然发育出来的部门法学，不是自足的，而是外求的。于是，行政法研究出现了颇为耐人寻味的局面：一方面，行政法学从概念到体系，几乎都从国外特别是从西方移植而来，更多地体现了“与国际接轨”；另一方面，我国行政权及其运作方式与国外特别是与西方并不一致，更多地体现了“中国国情”。这就是移植的行政法学与本土的行政权的冲突。如何使行政法学研究与行政权的运作真正成为良性互动，使之不再互相隔膜，是不容我们回避的使命。

## 第二节 行政法的基本原则

### 一、行政法基本原则概述

行政法的基本原则，是指贯穿于行政立法、行政执法、行政司法的遵守以及行政争议解决的基本准则。

行政法的基本原则是行政法的灵魂，它保证着行政权运作的合法性、合目的性和统一性。同时，行政法的基本原则又具有最高的法律效力。概括起来，行政法的基本原则有以下几个特点：

1. 行政法基本原则具有普遍性。行政法的基本原则是行政

法中普遍适用的基本准则，而不是行政法的某一个部门单独适用的准则，不同于行政程序法的原则、行政处罚法的基本原则。

2. 行政法基本原则具有特殊性。行政法作为我国整个法律体系的一部分，当然应该体现我国社会主义法制的基本原则，应该体现宪法的基本原则。但是，行政法调整的社会关系具有特殊性，因此，行政法的基本原则体现社会主义法制基本原则、宪法基本原则的同时，还应体现行政法自身的特点。

## 二、行政合法性原则

行政合法性原则，是指行政权的来源、行政权的运作必须依据法律、符合法律要求，一切违反法律的行政行为无效。

1. 行政权的来源合法。行政法不应该是“行政权的自我定义”<sup>①</sup>。行政主体的行政权不是其本身固有的，行政权来源于人民的权利，人民的权利是一切国家公权力的来源。在我国，行政主体的行政权来源可分为三种情况：一是由宪法原则设定行政主体的性质、地位及其职权。如宪法关于国务院和地方人民政府及其职权的规定。二是由单行的法律、法规具体规定行政主体及其职权。在这种规定类型中，又有综合性具体规定和单项性具体规定之别。前者如《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》关于地方人民政府及其职权的规定，后者如《税收管理法》关于税务机关及其职权的规定。三是经有权机关依法授权获得行政主体资格及其职权<sup>②</sup>。

2. 行政权的运作合法。行政权的运作表现为行政主体的行政行为。行政行为必须合法，具体表现为实体合法和程序合法。

---

① 参见张明杰等：《行政法的新理念》，中国人民公安大学出版社 1997 年版，第 45 页。

② 参见张志勇主编：《行政法学概论》，浙江人民出版社 2000 年版，第 47 页。



行政行为必须在行政主体的权限范围内行使；必须依据充分的事实根据；不得滥用行政权；必须符合法定程序。

3. 违法的行政行为无效。违反行政法的基本原则、违反行政法的具体规范的行政行为不具有法律效力，而且行政主体还应承担相应的责任。

### 三、行政合理性原则

行政合理性原则也称为行政适当原则，是指行政行为的内容要符合公平、正义等法律理性。

行政合理性原则根源于行政自由裁量权的存在、运用和发展。法律不可能一览无遗地规定所有行政行为的所有要件，行政自由裁量权的存在是一个我们无法回避的选择。然而，行政自由裁量权又必须予以规制，如何规制？行政合理性原则脱颖而出。行政合理性原则包含以下内容：

1. 行政行为的动因应符合法律的目的。任何法律的产生都是基于社会的需要，行政主体的行政行为必须考虑到这种需要。凡与法律目的相悖的行政行为都是无效的。

2. 正当考虑。行政行为涉及到的因素很多。这些因素中，有些与行政行为的目的相关，有的不相关。行政行为如果没有考虑相关因素或者考虑了不相关因素，都是不合理的行政行为。

3. 同样情况同样对待，不同情况不同对待。行政行为要平等地适用法律规范，不得对相同事实给予不同对待，对不同事实却给予相同对待。

4. 合比例原则。它指行政机关行使行政职权时，要兼顾行政目标的实现和相对人权益的保护。为实现行政目标，如果可能对相对人权益造成损害的，应使这种损害限制在最小的范围和限度内，即行政目标的实现与相对人权益的损害之间具有适度的比例。合比例原则包括三个子原则：第一，适当性原则。即行政行为对于实现行政目的、目标是适当的；第二，必要性原则。即行