

普通高等教育国家级规划教材系列



“九五”规划高等学校法学教材

行政法学

ADMINISTRATIVE LAW

| 第三版 |

胡建淼 著



普通高等教育国家级规划教材



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



普通高等教育国家级规划教材系列



“九五”规划高等学校法学教材

行政法学

Administrative Law

| 第三版 |

胡建森 著



法律出版社

始创于1954年

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

行政法学/胡建森著. —3版. —北京:法律出版社,2010.2

(普通高等教育国家级规划教材系列)

ISBN 978-7-5118-0409-9

I. ①行… II. ①胡… III. ①行政法学—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.101

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第026152号

© 法律出版社·中国

责任编辑/郭相宏

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/固安华明印刷厂

编辑统筹/法律教育出版分社
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/787×960毫米 1/16
版本/2010年2月第3版

印张/34 字数/500千
印次/2010年2月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-0409-9

定价:46.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

法律出版社是中国历史最悠久的法律专业出版社,与国际出版同仁论剑,本社之专业出版品牌亦广受肯定。

本社素来注重法学教材出版。从20世纪50年代中国法学教材建设的起步,到20世纪70年代末中国法学教材的复兴,法律出版社均走在前列。1949年以来,我国第一部法理学、宪法、中国法律思想史、外国法制史、刑法、民法、民事诉讼法、国际法、国际私法、国际经济法教材,均出自法律出版社。

从20世纪80年代到90年代,再到21世纪,本社对于法学教材的出版更投入移山心力。而本社与权威法学家合作,渊源有自。作者中有法学宿耄,有中年英士,有青年才俊,均来自杰出法学学府与研究机构。本社教材,正旨在秉承法学先辈之思想财富,与新一代法律人分享。

自我国建设国家级教材以来,本社延揽名家,于此多有收获。从更早的国家级规划教材,到“九五”、“十五”,再到2006年评定的“十一五”国家级规划教材,法律出版社之法学类国家级教材,积累已多,忝居诸社首列。为整体性展现这批品质教材,本社乃以“普通高等教育国家级规划教材系列”为题,统一推出。

“好书,同好老师和好学生分享”,本社愿与法律共同体诸同仁,与中国法学与法律实践的学习者和建设者一起,分享好书,分享智识,分享法治进程中的点点滴滴。

法律出版社

作者简介

胡建森,男,法学教授,博士生导师,中国法学会常务理事,中国法学会行政法研究会副会长,中国法学会比较法研究会副会长,中国首届十大“杰出中青年法学家”,国务院“人民政府特殊津贴”享受者(1993),“全国百千万人才工程”第一届人选(1997)。

1957年11月生于浙江省慈溪市,1989年7月毕业于中国政法大学研究生院,1995年8月起任原杭州大学副校长,1998年9月起任浙江大学副校长,2007年10月起任浙江工商大学校长。自1990年以来,曾到美国斯坦福大学、英国爱丁堡大学、澳大利亚西澳大学、德国基尔大学、法国马赛大学等做过访问学者或学术交流。自1987年来,共出版《行政法学》、《比较行政法》、《论公法原则》等著作82部(含合著),在《中国法学》、《法学研究》等刊物上发表论文88篇(含合著)。

另兼任教育部法学专业教育指导委员会副主任委员,中国人权研究会常务理事,东亚行政法研究会理事,“五五”普法国家中高级干部学法讲师团成员,中国法制日报社法学专家顾问,中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员,浙江省人民政府法律顾问,浙江泽大律师事务所与浙江泽厚律师事务所名誉主任。

内 容 介 绍

这是一本由胡建森教授独人完成的《行政法学》教材,它凝结了作者26年的行政法教学经验、26年的行政法研究成果以及23年的律师实务所得。

全书共由行政法基本概念、行政法基本原则、行政主体、行政人、行政相对人、行政职权(一)、行政职权(二)、行政行为、行政规定与行政决定、行政决定(一):命令、确认、给付、征收与征用、裁决、行政决定(二):行政许可、行政决定(三):行政处罚、行政决定(四):行政强制、特殊行政行为、行政相关行为、行政证据、行政依据、行政程序、行政违法、行政赔偿、行政补偿和行政复议共22章组成,体现了绪论——主体论——职权论——行为论——依据程序论——责任论——救济论共七大理论板块。

作者以通俗的语言阐述高深的行政法学理论,采用主流观点,结合中国现行法规精心撰写,坚持逻辑上的一贯性与表达上的清晰性。

本书不仅应用了最新的中国法规并且应用了尽可能多的中国法规,也是迄今为止引用中国法规数量最多(二百余个)的一本行政法学教材。

教材每章最后设计了“本章小结”、“法规连接”和“案例讨论”,反映其独特的编写形式。

第三版序

《行政法学》系国家“九五”规划统编教材,第一版于1998年1月由法律出版社出版;第二版于2003年2月由法律出版社出版。当同类教材已修订至四、五版时,我刚刚完成了第三版。

自2003年第二版出版以来,下列情况与原因迫使我修订第三版:

第一,中国已有许多与行政法密切关联的法规被修改,如:

——《中华人民共和国宪法》经1999年修改后,又经历了2004年的修改;

——《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》经1995年修改后,同样经历了2004年的再次修改;

——1989年制定的《中华人民共和国城市规划法》被2007年制定的《中华人民共和国城乡规划法》所代替;

——1993年由国务院制定的《国家公务员暂行条例》已于2005年被全国人大常委会制定的《中华人民共和国公务员法》所取代;

——1986年制定、1994年修订的《中华人民共和国治安管理处罚条例》已于2005年被全国人大常委会新制定的《中华人民共和国治安管理处罚法》所取代;等等。

这些法规的修改,都直接或间接地影响到行政法理论的修改。

第二,中国已新出台了許多行政性法规,如:

——《中华人民共和国行政许可法》,2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过,2003年8月27日中华人民共和国主席令第七号公布,自2004年7月1日起施行;

——《全面推进依法行政实施纲要》,国务院于2004年3月22日以国发[2004]10号发布,自发布之日起施行;

——国务院办公厅于2005年7月27日推出了《关于推行行政执法责任制的若干意见》;

——《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,2006年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过,自2007年1月1日起施行;

——《中华人民共和国政府信息公开条例》,2007年1月17日国务院第165次常务会议通过,2007年4月5日中华人民共和国国务院令492号公布,自2008年5月1日起施行;

——《中华人民共和国行政复议法实施条例》,2007年5月23日国务院第177

且于2009年为我带来了一个漂亮聪明的“小格格”(生下一女)……我的“痛”和“喜”,都与这本教材相陪伴。

还需一提的是,在本版的修订中,还得到了我的学生许海燕和李益的帮助,他们为我做了许多资料录入工作,在此表示感谢!

胡建森

2010年元月于杭州·德迦公寓

第二版前言

《行政法学》，系我按照国家教育部和司法部“关于九五期间普通高等教育教材建设与改革的意见”而撰写的一本教材。该教材自1998年1月出版以来，已被各高校普遍采用，加印数量已达5万多册。现基于以下四点考虑，特作修订再版：

第一，该教材虽出版于1998年1月，但完成写作时间是1997年9月。自1997年完成书稿至今已有近四个年头。在这四年中，我国已推出了一系列新的法律、法规、规章和司法解释，它们对行政法学原理与制度已产生了直接或间接的影响；2000年3月由全国人大制定的《中华人民共和国立法法》，直接改变了作为行政行为依据的有关法规与规章的效力位阶；1999年4月由全国人大常委会制定的《中华人民共和国行政复议法》取代了1990年国务院制定的《行政复议条例》，改变了以前以“条”为主的复议管辖制度；最高人民法院于1999年11月公布的《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》推翻了由它自身于1991年5月公布的《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释（试行）》所确定的“具体行政行为”的概念；国务院于2001年11月制定的《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》以及2002年1月公布的《法规规章备案条例》极大地完善了我国的行政立法程序……新教材应该结合这些新法规对原教材中的有关内容进行修改和补充。

第二，中国已于2001年11月签署了《中华人民共和国加入世界贸易组织议定书》（Protocol on the Accession of the People's Republic of China）。该《议定书》于2001年12月11日起正式生效。中国加入“世界贸易组织”（WTO），意味着中国将受WTO规则的约束（除议定保留者外）。“入世”对中国的冲击，法律领域不亚于经济领域，而在法律领域中，行政法领域又不亚于商贸法领域。正如在一次“WTO与中国行政法”的全国研讨会中学者们所述的，WTO对中国的冲击最主要的是对政府观念与政府行为的冲击，而政府行为的调整主要是行政法的问题。所以，该教材的修订应充分注意到中国“入世”的背景及对WTO规则的衔接。

第三，该教材在使用过程中，有地方反映存在理论求证过于繁涩、篇幅过沉之嫌。本次修订力求使教材对行政法原理与制度的描述更为简洁明了，便于学生掌握。

第四，该教材原来没有“案例分析”部分，这不利于学生迅速地把行政法理应用到实务中去。现根据出版社的要求，在每章的最后一节都设置了“案例分析”，教学效果将会明显提高。

我衷心企望使再版后的教材能以中国“入世”为背景，结合各类法律法规，最真实地反映中国当今行政法制度的面貌，同时能揭示中国行政法制发展的“轨迹”。

本教材的修订工作足足占用了我近三个月的时间（尽管是不连续的）。我特别

第一版说明

根据国家教委《关于“九五”期间普通高等教育教材建设与改革的意见》，我部“九五”规划的重点是编写对实现法学教育目标起关键作用和具有重大影响的现代法学教材。

现代法学教材坚持以邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的十四大精神为指导，面向现代化、面向世界、面向未来，紧密结合我国改革开放和市场经济、法制建设以及法学教育的实际，瞄准培养跨世纪高质量法律人才的目标，努力编写出版反映当代先进水平的法学教材。

这批教材分若干系列，力求完整、准确地阐明基本概念、基本原理和基础知识，吸收国内外优秀学术成果，在理论与实践相结合的基础上，达到理论性、实践性和应用性的统一。

《行政法学》是现代法学教材基础课系列的一种，由胡建森撰写。

尽管编著者做出了很大努力，但不完善之处在所难免，尚祈读者批评指正。

司法部法学教材编辑部
1997年10月

法规全称简称对应表

法规简称	法规全称	制定机关及时间
《宪法》	《中华人民共和国宪法》	1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过,1982年12月4日全国人民代表大会公告公布施行。根据1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议、1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议、1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议、2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修订。
《立法法》	《中华人民共和国立法法》	2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过,2000年3月15日中华人民共和国主席令第31号公布,自2000年7月1日起施行。
《监督法》	《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》	2006年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过,2006年8月27日中华人民共和国主席令第53号公布,自2007年1月1日起施行。
《国务院组织法》	《中华人民共和国国务院组织法》	1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议通过,1982年12月10日全国人民代表大会常务委员会委员长令第十四号公布施行。
《地方组织法》	《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》	1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过。根据1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议《关于修改〈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〉的若干规定的决议》第一次修正;根据1986年12月2日第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈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〉的决定》第二次修正;根据1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈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〉的决定》第三次修正;根据2004年10月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈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〉的决定》第四次修正。

续表

法规简称	法规全称	制定机关及时间
最高人民法院《行诉证据规定》	最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》	2002年6月4日最高人民法院审判委员会第1224次会议通过,法释[2002]21号。2002年7月24日公布,自2002年10月1日起施行。
最高人民法院《行政诉讼案由通知》	最高人民法院《关于规范行政诉讼案由的通知》	2004年1月14日,法发[2004]2号。
最高人民法院《适用法律通知》	最高人民法院《关于印发〈关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要〉的通知》	2004年5月18日,法[2004]96号。
最高人民法院《审理行政赔偿案件规定》	最高人民法院《关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》	1997年4月29日,法发[1997]10号。
《民事诉讼法》	《中华人民共和国民事诉讼法》	1991年4月9日第七届全国人民代表大会第四次会议通过,1991年4月9日中华人民共和国主席令第44号公布,自公布之日起施行。
最高人民法院《行政案件管辖规定》	最高人民法院《关于行政案件管辖若干问题的规定》	2007年12月17日最高人民法院审判委员会第1441次会议讨论通过;法释[2008]1号;自2008年2月1日起施行。
最高人民法院《行政诉讼撤诉规定》	最高人民法院《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》	2007年12月17日最高人民法院审判委员会第1441次会议通过;法释[2008]2号;自2008年2月1日起施行。

使用法规概念凡例

- “法规”——泛指“法律、法规和规章”
- “法律”——仅指由全国人大及常委会制定的法规
- “法律、法规”——指由全国人大及常委会制定的法律、国务院制定的行政法规、省级人大和较大市的人大制定的地方性法规

目 录

第一章 行政法基本概念	(1)
第一节 行政法的概念和地位	(1)
第二节 行政法的内容和渊源	(11)
第三节 行政法律关系	(17)
第四节 行政法学	(25)
本章小结	(33)
第二章 行政法基本原则	(36)
第一节 行政法基本原则的演变与现状	(36)
第二节 行政法基本原则的定位与确立	(43)
第三节 行政合法性原则	(45)
第四节 行政合理性原则	(51)
本章小结	(57)
法规连接	(57)
案例讨论	(57)
第三章 行政主体	(62)
第一节 行政主体概述	(62)
第二节 行政主体的类型和地位	(66)
第三节 行政主体的资格及认定	(69)
第四节 行政主体的法定代表人	(72)
第五节 行政主体之间关系及法律调整	(74)
第六节 行政主体的产生、变更与消灭	(75)
本章小结	(76)
法规连接	(77)
案例讨论	(77)
第四章 行政人	(81)
第一节 行政人概述	(81)
第二节 行政人的类型与地位	(84)
第三节 行政人的资格及认定	(86)
第四节 行政人之间的关系及法律调整	(87)
第五节 行政人资格的取得和丧失	(89)
本章小结	(90)

法规连接	(91)
案例讨论	(91)
第五章 行政相对人	(94)
第一节 行政相对人的概念、特征和分类	(94)
第二节 行政相对人的范围	(96)
第三节 行政相对人的法律地位	(99)
第四节 行政相对人身份的认定	(101)
本章小结	(103)
法规连接	(103)
案例讨论	(103)
第六章 行政职权(一)	(108)
第一节 行政职权概述	(108)
第二节 行政职权与行政优益权	(112)
第三节 行政职权与行政职责	(114)
第四节 行政职权与行政权限	(116)
本章小结	(120)
法规连接	(121)
案例讨论	(122)
第七章 行政职权(二)	(125)
第一节 行政职权的设定	(125)
第二节 法规的授权	(127)
第三节 行政委托	(132)
第四节 行政协助	(140)
本章小结	(142)
法规连接	(143)
案例讨论	(144)
第八章 行政行为	(146)
第一节 行政行为的概念、特征和范围	(146)
第二节 行政行为的功能和形式	(150)
第三节 行政行为的基本范畴	(152)
第四节 行政行为的成立要素	(165)
第五节 行政行为的竞合、吸收和合并	(168)
第六节 行政行为的合法要件	(170)
第七节 行政行为的法律效力	(172)
第八节 行政行为的变更和消灭	(174)
本章小结	(179)

法规连接	(180)
案例讨论	(181)
第九章 行政规定与行政决定	(187)
第一节 行政行为的两大板块	(187)
第二节 行政规定	(188)
第三节 行政决定	(194)
第四节 行政规定与行政决定	(197)
本章小结	(200)
法规连接	(201)
案例讨论	(201)
第十章 行政决定(一):命令、确认、给付、征收与征用、裁决	(204)
第一节 行政命令	(204)
第二节 行政确认	(207)
第三节 行政给付	(212)
第四节 行政征收与征用	(217)
第五节 行政裁决	(225)
本章小结	(234)
法规连接	(236)
案例讨论	(238)
第十一章 行政决定(二):行政许可	(242)
第一节 行政许可及其立法	(242)
第二节 行政许可事项及其设定	(251)
第三节 行政许可的实施机关	(261)
第四节 行政许可的实施程序	(265)
第五节 行政许可的其他规定	(270)
本章小结	(274)
法规连接	(278)
案例讨论	(279)
第十二章 行政决定(三):行政处罚	(285)
第一节 行政处罚及立法	(285)
第二节 行政处罚的种类和设定	(292)
第三节 行政处罚的实施机关	(296)
第四节 行政处罚的管辖和适用	(298)
第五节 行政处罚的决定	(302)
第六节 行政处罚的执行	(306)
本章小结	(308)

法规连接	(309)
案例讨论	(310)
第十三章 行政决定(四):行政强制	(314)
第一节 行政强制及立法	(314)
第二节 行政强制措施	(316)
第三节 行政强制执行	(320)
第四节 行政强制措施与行政强制执行的分界	(325)
本章小结	(334)
法规连接	(335)
案例讨论	(335)
第十四章 特殊行政行为	(339)
第一节 行政调查	(339)
第二节 行政规划	(349)
第三节 行政合同	(359)
本章小结	(364)
法规连接	(365)
案例讨论	(367)
第十五章 行政相关行为	(369)
第一节 国家行为	(369)
第二节 行政指导行为	(371)
第三节 行政调解行为	(376)
第四节 行政重复处理行为	(378)
本章小结	(382)
法规连接	(382)
案例讨论	(383)
第十六章 行政证据	(387)
第一节 行政证据的基本概念	(387)
第二节 行政证据的举证责任、期限与证明标准	(388)
第三节 行政证据的提供、收集、审查与认定	(390)
第四节 行政决定采用行政证据的规则	(391)
本章小结	(391)
法规连接	(392)
案例讨论	(392)
第十七章 行政依据	(393)
第一节 行政依据的理论基础	(393)
第二节 行政依据的范围	(395)