

高等院校网络教育法学专业核心课程规划教材

ADMINISTRATIVE LAW AND
ADMINISTRATIVE LITIGATION LAW

行政法与 行政诉讼法

黄先雄 编著



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

高等院校网络教育法学专业核心课程规划教材

ADMINISTRATIVE LAW AND
ADMINISTRATIVE LITIGATION LAW

行政法与 行政诉讼法

黄先雄 编著



中南大学出版社

www.csupress.com.cn

长沙

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/黄先雄编著.
—长沙:中南大学出版社,2016.11
ISBN 978-7-5487-2507-7

I.行... II.黄... III.①行政法-基本知识-中国②行政诉讼法-基本知识-中国 IV.①D922.104②D925.304

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第230236号

行政法与行政诉讼法

XINGZHENGFA YU XINGZHENGXUSONGFA

黄先雄 编著

☐责任编辑 刘莉

☐责任印制 易红卫

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-88876770

传真:0731-88710482

☐印装 长沙印通印刷有限公司

☐开本 720×1000 1/16 ☐印张 18.25 ☐字数 364千字

☐版次 2016年11月第1版 ☐印次 2016年11月第1次印刷

☐书号 ISBN 978-7-5487-2507-7

☐定价 39.00元

图书出现印装问题,请与经销商调换

作者简介

黄先雄，法学博士，中南大学法学院教授，博士生导师，美国华盛顿大学法学院 2010—2011 年访问学者，湖南天地人律师事务所执业律师，湖南省普通高等学校学生申诉处理委员会委员。主要研究领域：行政法与行政诉讼法、司法制度、法学教育。近年来，先后主持国家社科基金项目一项，省部级法学研究课题七项；出版学术专著《司法谦抑论》（法律出版社 2008 年版）、《行政诉讼中的权力关系》（中南大学出版社 2012 年版）；执行主编全国首届行政诉讼法学学术研讨会论文集《权利与权力的博弈——行政诉讼法修改纵横谈》（中国法制出版社 2005 年版）、《行政规制论丛》（2009 年卷、2011 年卷，法律出版社出版）；主编或参编《宪法学》《行政法与行政诉讼法学》教材多部；在《法学》《比较法学研究》《行政法学研究》《国家行政学院学报》等刊物上公开发表学术论文数十篇，其中数篇被人大报刊资料中心复印、《法制日报》内参转载或《高校文科学术文摘》摘录。

前 言

行政法与行政诉讼法是法律专业的核心课程之一，也是行政管理专业的必修课之一。本书根据《全国高等学校法学专业核心课程教学基本要求》进行编写，将行政法与行政诉讼法的基本理论、相关法律法规和法律实务紧密结合，及时吸收了2015年5月1日起施行的《中华人民共和国行政诉讼法》和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》等最新颁行的行政法律、法规和司法解释的内容，大量采用了中国裁判文书网上公布的新近行政诉讼案例，全面反映了行政法与行政诉讼法这门学科的基本内容，涵盖了该学科最重要的知识信息。

全书分上、下两篇，即行政法篇与行政诉讼法篇。上篇主要对行政法的历史发展、基本概念和基础理论等进行了介绍，重点阐明了行政法的基本原则、行政法主体、行政行为、依职权的行政行为、依申请的行政行为、行政程序、行政救济等方面的内容。下篇主要对行政诉讼法的基本概念和基础理论等进行了介绍，重点阐明了行政诉讼法的基本原则、受案范围、管辖、当事人、证据规则、诉讼程序、法律适用、裁判形式以及行政诉讼附带民事诉讼等方面的内容。

本书具有如下特点：①简明性。本书重在将行政法与行政诉讼法的基本理论与知识以简明扼要的方式传达给学习者，不强调理论阐述的全面性与深度。学习者能够在较短的时间内全面把握行政法与行政诉讼法的基本内容。②新颖性。本书及时吸收了最新颁行的行政法律规范，尽可能多地采用了官方发布的新近案例，也糅合了新近的理论研究成果。学习者能够借此掌握有关行政法与行政诉讼法的新知识与新理论。③生动性。本书各章均采用了案例与理论紧密结合的撰写方式，用案例生动凸显各章的重要知识点，通过案例形象说明各章的理论难点。学习者可以通过案例的学习比较轻松地掌握行政法与行政诉讼法的基本理论与知识。总之，本书是理论与实务紧密结合的、简明生动的行政法与行政诉讼法教材，既适合高等学校法律专业及相关专业的在校学生使用，也适合公务人员、法律人士等使用。

目 录

上篇 行政法

第一章 行政法概述	(3)
第一节 行政与行政法	(4)
第二节 我国行政法的历史发展	(7)
第三节 我国行政法的渊源	(10)
第二章 行政法的基本原则	(13)
第一节 行政法基本原则概述	(14)
第二节 行政合法性原则	(15)
第三节 行政合理性原则	(17)
第四节 信赖保护原则	(19)
第五节 行政公开原则	(20)
第六节 正当程序原则	(22)
第三章 行政法主体	(25)
第一节 行政法主体概述	(26)
第二节 行政主体	(27)
第三节 受委托组织	(34)
第四节 行政公务人员	(36)
第五节 行政相对人	(41)
第四章 行政行为概述	(46)
第一节 行政行为的含义与特征	(47)
第二节 行政行为的分类	(49)
第三节 行政法律行为的成立与合法要件	(51)
第四节 行政法律行为的无效、撤销与废止	(52)
第五节 具体行政(法律)行为的效力	(55)

第五章 抽象行政(法律)行为	(58)
第一节 行政立法	(59)
第二节 其他规范性文件的制定	(64)
第六章 依职权的具体行政(法律)行为	(69)
第一节 行政命令	(70)
第二节 行政处罚	(72)
第三节 行政强制	(80)
第四节 行政征收	(85)
第七章 依申请的具体行政(法律)行为	(91)
第一节 行政许可	(92)
第二节 行政确认	(101)
第三节 行政给付	(104)
第四节 行政奖励	(107)
第五节 行政裁决	(110)
第八章 行政主体实施的其他行为	(114)
第一节 行政协议	(115)
第二节 行政事实行为	(119)
第三节 行政指导行为	(120)
第九章 行政程序	(125)
第一节 行政程序概述	(126)
第二节 行政程序的基本原则	(129)
第三节 行政程序的基本制度	(130)
第十章 行政责任与行政救济	(138)
第一节 行政补偿	(139)
第二节 行政赔偿	(142)
第三节 行政复议	(150)

下篇 行政诉讼法

第十一章 行政诉讼法概述	(161)
第一节 行政诉讼的概念与功能	(162)
第二节 行政诉讼的基本原则	(164)
第十二章 行政诉讼受案范围	(169)
第一节 行政诉讼受案范围概述	(170)
第二节 我国行政诉讼受案范围的肯定性规定	(172)
第三节 我国行政诉讼受案范围的否定性规定	(174)
第十三章 行政诉讼管辖	(183)
第一节 行政诉讼管辖概述	(184)
第二节 行政诉讼的级别管辖	(186)
第三节 行政诉讼的地域管辖	(188)
第四节 行政诉讼的裁定管辖	(190)
第十四章 行政诉讼参加人	(193)
第一节 行政诉讼参加人概述	(194)
第二节 行政诉讼原告	(195)
第三节 行政诉讼被告	(198)
第四节 行政诉讼第三人	(201)
第五节 共同诉讼与行政诉讼代表人	(204)
第六节 行政诉讼代理人	(206)
第十五章 行政诉讼证据	(210)
第一节 行政诉讼证据概述	(211)
第二节 举证责任的分配与期限	(215)
第三节 证据的调取与保全	(218)
第四节 质证与证据的采信	(220)
第十六章 行政诉讼法律适用	(225)
第一节 行政诉讼法律适用概述	(226)

第二节	行政诉讼法律适用规则	(227)
第三节	行政诉讼中的法律规范冲突及其处理规则	(230)
第十七章	行政诉讼程序	(235)
第一节	起诉与受理	(236)
第二节	第一审程序	(239)
第三节	第二审程序	(243)
第四节	审判监督程序	(245)
第五节	执行程序	(248)
第六节	行政诉讼中的其他程序制度	(251)
第十八章	行政诉讼判决、裁定与决定	(257)
第一节	行政诉讼判决	(258)
第二节	行政诉讼裁定	(265)
第三节	行政诉讼决定	(268)
第十九章	行政诉讼附带民事诉讼	(272)
第一节	行政诉讼附带民事诉讼概述	(273)
第二节	行政诉讼附带民事诉讼的程序	(275)
后记		(280)

上篇 行政法

第一章 行政法概述

【本章重点】

(1)行政法中的行政是指国家行政机关和其他特定社会公共组织为实现公共利益对公共事务进行组织和管理的各类活动。它可以按不同的标准分为秩序行政和给付行政、内部行政和外部行政、依职权行政和依授权行政等。

(2)行政法是调整行政关系、规范和控制行政权的法律规范的总称。行政法的调整对象是行政关系。

(3)现代意义的行政法萌芽于17世纪,形成于19世纪,发展于20世纪。行政法的产生与发展是现代法治国家的一个重要标志。

(4)中国古代只有“官治之法”,没有作为“治官之法”的行政法。新中国成立之前的北洋政府和国民政府时期,曾颁布过一些行政法律法规,并设立了行政审判机关,当时行政法已初步成形。新中国成立之后,行政法的正式生成与快速发展阶段是在1989年《行政诉讼法》颁布之后。

(5)行政法的渊源是指行政法的表现形式或存在形式。我国行政法的渊源包括成文法和不成文法两种形式。成文法渊源包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章以及法律解释、国际条约等;不成文法渊源主要包括行政判例、行政法的一般原则等。

【案例导入】

鲁迅诉教育部章士钊非法免职案

1925年秋,北京女子师范大学部分学生因不满女校长杨荫榆的治校理念和行为,发起驱赶校长的学生运动。此时正值北洋政府段祺瑞执政时期,思想相对保守的章士钊出任北洋政府教育总长,其采取强硬措施整顿北京高校学风,对女师大学生罢课驱赶校长行为极其恼怒,下令重组女师大,学生与校长之间的矛盾最后演变成学生与教育部即政府当局的矛盾。这一时期,鲁迅作为北洋政府教育部

金事，正好在女师大兼课，其与其他爱国教员一道，积极支持学生运动，并亲自担任女师大校务维持会委员。章士钊以鲁迅身为教育部官员，却蛊惑和参与学潮，并擅自担任维持会主任，组织学生直接对抗政府命令等一系列违规越轨行为为由，呈请由段祺瑞组阁的国民政府将鲁迅革职，国民政府随即命令照准。鲁迅不服这一革职决定，将教育部章士钊告上行政法院。

1926年3月23日行政法院作出判决：“教育部之处分取消之。”其理由是：“被告停办国立女师大学，原告兼任该校教员，是否确有反抗部令情事，被告未能证明。纵使属实，涉及《文官惩戒条例》规定范围，自应交付惩戒，由该委员会依法议决处分，方为合法。被告遽行呈请免职，确与现行规定程序不符。至被告答辩内称原拟循例交付惩戒，其时形势严重，若不采用行政处分，深恐群相效尤等语，不知原告果有反抗部令嫌疑？先行将原告停职或依法交付惩戒已足示儆，何患群相效尤？又何至迫不及待必须采取非常处分？答辩各节并无理由，据此论断，所有被告呈请免职之处分系属违法，应予取消。兹据《行政诉讼法》第23条之规定裁决如主文。”

第一节 行政与行政法

一、行政的含义与种类

（一）行政的含义

要理解行政法，首先必须明确什么是“行政”。通俗地说，“行政”就是“执行”“管理”类活动，它广泛存在于各类社会组织中，凡属执行组织决议、管理组织事务等方面的活动都属于行政。除了私主体性质的社会组织如私人企业内部存在行政活动外，各类国家机关包括立法机关、行政机关、司法机关等，以及一般社会公共组织如行业协会，其内部也都存在行政活动。

行政法上的行政最初仅针对国家行政机关所从事的行政活动，它是相对于立法机关的立法、司法机关的司法而言的。随着现代社会政府职能的增加，一方面国家行政机关获得了部分立法权和部分司法权，另一方面国家通过立法将部分国家行政职能授权给社会公共组织来行使，因此，现代行政法上的行政不仅包括国家行政机关所从事的行政活动，还包括国家行政机关所从事的准立法活动、准司法活动，也包括被授权的社会公共组织所从事的行政活动。总之，行政法上的行

政是指国家行政机关和其他特定社会公共组织为实现公共利益对公共事务进行组织和管理各类活动。它具有公共性、主动性和执行性等特征。

（二）行政的种类

1. 秩序行政与给付行政

根据行政的内容和目的不同，行政可分为秩序行政与给付行政。“秩序行政，以致力于创设良好公共秩序为目的之行政”。秩序行政又称规制行政，在范围上除包含警察行政，还包含税务行政及其他直接、间接的指导、规划、管制行政等。由于秩序行政以创设良好社会公共秩序为目的，以限制性手段居多，具有强烈的命令、禁止、强制的色彩。例如维护社会治安、控制传染病传播、征收税费等。给付行政又可称为福利行政，是指直接给予公民利益或通过提供特定目的的支持、服务等措施以实现行政目的的行政活动。随着现代社会民主意识的普及，政府以人为本的理念得以张显，国家在维护正常的社会秩序的同时，还要积极主动地为人民提供尽可能多的服务及照顾，以满足人民各项生活所需。给付行政主要包括两大类：一是为个人提供特定形式的给付，如给予困难补助、助学贷款等；二是通过建设公共设施，保障和改善公民的生活条件，如兴建道路、兴办福利院、建设文化体育运动场所等。

2. 内部行政和外部行政

根据行政作用的对象不同，行政可分为外部行政和内部行政。外部行政是指行政机关针对其组织系统外的人员和事务进行的行政活动。法律、法规等授权的组织依法行使行政职权的活动也属于外部行政。外部行政的方式多种多样，如行政征收、行政许可、行政处罚、行政奖励、行政强制等。内部行政是指国家行政机关针对其系统内的组成机构、人员及相关事务进行的行政活动。如行政机关对其内部行政事务的分工与布置、请示与批复、对其工作人员的奖惩任免等。

3. 依职权行政和依授权行政

根据行政权力来源的不同，行政可分为依职权行政和依授权行政。依职权行政是指国家行政机关依法定职权自行执行其行政任务的活动。国家行政机关涉及的行政事务非常广泛，包括经济、教育、科技、文化、公安、司法行政、民族事务、卫生、体育、城乡建设、财政、民政、监察等方面的工作，这些事务一般都由行政机关自行完成。依授权行政是指国家不通过其行政机关完成行政任务，而是通过法律、法规等授权其他非政府组织完成特定的行政任务。依授权行政蓬勃兴起于20世纪之后，由于现代社会的发展和人们需求的增加，国家承担的行政事务日益繁重，为节省国家行政资源，提高行政效率，国家通过立法把一些行政事务授权给一些非政府组织承担，如公立高校、人民团体、国有企事业单位等。

二、行政法的含义、特征

(一) 行政法的含义

行政法是调整行政关系、规范和控制行政权的法律规范的总称。

行政法的调整对象是行政关系。行政关系主要包括：①行政管理关系，它是行政主体在行使职权的过程中与外部行政相对人发生的各种关系；②行政法制监督关系，它是指国家权力机关、司法机关、行政监察机关等在对行政主体及其工作人员进行监督时发生的各种关系；③行政救济关系，它是指行政相对人认为其权益受到行政主体行政行为的侵犯时，向行政申诉机关、行政复议机关等申请救济后所引发的各种关系；④内部行政关系，它是行政主体内部行政过程中发生的各种关系，包括上下级、同级行政机关之间的关系，行政机关与其内设机构、职能部门、派出机构、派出机关之间的关系，行政机关与其工作人员之间的关系等。

(二) 行政法的特征

1. 行政法是规范和控制行政权的法

行政权是国家公权力中公民接触最为直接、最为频繁的权力，对公民的影响也最为广泛。基于权力膨胀、滥用的天性，加强对行政权的规范与控制就成为行政法存在的主要意义，也是其最重要的特征。

2. 行政法是难于制定统一法典的法

当代社会，政府的行政职能涉及社会生活的方方面面，不同方面所引发的行政关系有许多不同的特征，需要制定不同的法律规范来进行调整。同时，部分行政关系的易变性和低稳定性也使得其必须由低位阶的规章和其他规范性文件来调整，而不宜由统一的法典进行规范。另外，行政法作为一个部门法产生较晚，理论研究相对滞后，还没有为统一行政法典的制定提供成熟的理论支撑。因此，与其他法律相比，行政法难以存在于一部统一的法典中，而是散见于宪法、法律、法规、规章和其他规范性文件中。

3. 行政法是实体规范与程序规范交织的法

行政法是规范和控制行政权的法，而行政权具有单方性、强制性等支配行政相对人的特性，为充分保障公民权利并促使行政权有效运作，就必须在设定行政主体权限范围的同时，规定其行使权力的程序及相应的监督程序。因此，行政法的内容既包括实体规范，也包括程序规范，并且两者往往交织在一起，在同一部单行行政法律中同时出现。

第二节 我国行政法的历史发展

行政法同其他法律制度一样都是历史发展的产物。不过,相对于民法、刑法等部门法,行政法的产生比较晚,是在十七八世纪西方资产阶级革命之后逐步产生和形成的。新兴资产阶级在革命之后,在政治上建立了“分权制衡”的政治体制,在思想上塑造了“人民主权”“责任政府”的理念,在法律制度上确立了“代议民主”“依法行政”“独立司法”等法治原则,这些为行政法的产生创造了条件。随着民主政治与宪政体制在各国的广泛建立,同时由于现代社会行政疆域的不断扩展,控制行政权滥用的需求也不断增加,行政法作为规范和控制行政权的部门法便在欧美国家逐渐发展起来。可以说,现代意义上的行政法萌芽于17世纪,形成于19世纪,发展于20世纪。行政法的产生与发展是现代法治国家的一个重要标志。

一、新中国成立前行政法的发展

在中国几千年的集权专制统治和根深蒂固的官尊民卑意识下,以分权制衡和保障民权为基础的行政法律制度根本没有存在的土壤。中国古代虽然也有关于官府设置与职权范围方面的法律,如《唐六典》,它记叙了唐朝中央、地方各级官府的组织规模、官员编制(定员与品级)及其职权范围,但这类法律只能算是“官治之法”,而不是“治官之法”。

清末民初,兴民权、开议会、立宪制,开始引进西方的法律制度,现代意义上的行政法在我国开始萌芽。孙中山先生领导辛亥革命,推翻了清王朝的统治,创立了民国,主张学习西方,实行民主与法治。1912年的《中华民国临时约法》继清末仿效日本筹设“行政审判院”之后,第一次在宪法性文件中规定了人民的行政诉讼权和行政诉讼体制,其第10条规定,“人民对于官吏违法损害权利之行为,有陈诉于平政院之权”;第49条规定,“法院,依法律审判民事诉讼和刑事诉讼,但关于行政诉讼及其他特别诉讼,别以法律定之”。1914年3月,北洋政府根据《中华民国临时约法》的规定,颁行了平政院组织法《平政院编制令》,正式设立平政院,随后颁行了《行政诉讼法》《诉愿法》等行政法律。南京国民政府成立之后,在五院政府框架下的司法院设“行政法院”,专司行政法律,审理行政争议。通过一系列法律法规的颁行和行政审判机关的设立,近代中国的行政法逐步成形。

二、新中国成立后行政法的发展

纵观新中国行政法发展的历史进程，可以将其划分为以下四个阶段：

（一）起步阶段（1949—1957 年）

新中国成立以前在革命根据地政权建设的过程中，中国共产党曾经制定过一些行政法律制度，颁布了一些行政性法律文件。新中国成立以后，国家在总结革命根据地法制建设经验的基础上，开始逐步构建社会主义国家的行政法律制度体系。从新中国建立到 1957 年，是我国社会主义行政法的起步阶段。这个阶段，在借鉴苏联行政法律制度建设经验的基础上，国家出台了一系列有关行政组织和行政管理方面的法律法规。例如，在行政组织法方面，先后颁行了《中央人民政府组织法》《国务院组织法》，中央人民政府各工作部门的组织条例以及国务院各直属机构、办公机构的组织简则，地方人民政府的组织法等；在部门行政领域方面，加强法制建设，明确界定政府行政管理权限以及行政责任，通过行政管理法规规定政府实施行政管理的规范、标准和程序；在行政法制监督相关制度的建设上，初步建立了行政监察制度和公民控告国家机关及其工作人员违法失职行为的法律制度。但总体说来，这一阶段我国的行政法律制度不健全，且很少体现行政法规范和行政权力、保障公民权利的价值目标。国家虽然颁布了大量的行政管理法规，但由于这些法规大多侧重于对公民、法人和其他组织权利的限制，行政法律制度从实质上属于“管理（老百姓）法”，而不是“控（行政）权法”，国家机关应受法律约束的法治观念还没有确立。另外，即便国家建立了对行政机关及其工作人员违法失职行为的申诉控告制度，但由于行政复议、行政诉讼制度的缺位，公民的申诉与控告难以得到及时、公正的处理。

（二）沉寂阶段（1957—1978 年）

1957 年至 1978 年，是我国法制建设的停滞和倒退阶段，行政法也不例外，有关行政组织和行政管理方面的立法工作基本停滞。在实际工作中，以计划经济为基础，我国形成了高度集权的政治体制，整个国家的工作奉行“以阶级斗争为纲”的斗争哲学，轻视个体权益，国家的任务是通过斗争和运动的人治方式来实现的，不需要和平的法治方式，行政法制建设完全被遗忘。

（三）重启阶段（1978—1989 年）

1982 年宪法重新确立了人民主权、行政法治、权力相互制约等基本原则，为行政法制建设奠定了良好的宪法基础，也确定了我国行政法制建设应当坚持的总