

中等专业学校工商行政管理专业基础课系列教材

行政法与行政诉讼法

主 编 向 涛 姜化成
东北财经大学出版社



中等专业学校工商行政管理专业基础课系列教材

行政法与行政诉讼法

主 编 向 涛 姜化成

北财经大学出版社

东北财经大学出版社出版
(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)
东北财经大学印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

开本:850×1168毫米 1/32 字数:235千字 印张:9 3/8
印数:11 001-18 000
1997年12月第2版 1997年12月第3次印刷

责任编辑:邵雪梅 李春明 责任校对:孙 萍
封面设计:钟福建 版式设计:单振敏

定价:13.60元

目 录

第一章 行政法概述	1
第一节 行政法的概念及其调整对象.....	1
第二节 行政法律关系.....	8
第三节 行政法的历史发展	12
第四节 行政法的作用	15
第五节 行政法的基本原则	19
第二章 国家行政机关	22
第一节 国家行政机关的概念及其结构	22
第二节 国家行政机关的种类	26
第三节 国家行政机关设置的原则	31
第三章 国家公务员法	33
第一节 国家公务员法的概念和立法原则	33
第二节 国家公务员的权利和义务	36
第三节 国家公务员制度的基本内容	39
第四节 国家公务员管理机构	44
第四章 行政行为	46
第一节 行政行为的概念和分类	46
第二节 行政行为的内容	51
第三节 行政行为的效力	54
第五章 行政处罚法概述	59
第一节 行政处罚的概念和特征	59
第二节 行政处罚的原则	62
第三节 行政处罚法的立法思想	67

第六章 行政处罚的种类和设定	69
第一节 行政处罚的种类	69
第二节 行政处罚的设定	75
第七章 行政处罚实施机关与行政处罚管辖	82
第一节 行政处罚的实施机关	82
第二节 行政处罚的管辖	89
第八章 行政处罚的决定和执行程序	94
第一节 行政处罚的决定程序	94
第二节 行政处罚的执行程序	100
第九章 行政法律责任	106
第一节 行政法律责任概述	106
第二节 行政法律责任的确认	109
第三节 行政法律责任的承担方式	112
第四节 行政赔偿责任	116
第五节 违反行政处罚法的法律责任	121
第十章 行政复议	125
第一节 行政复议概述	125
第二节 行政复议主体	135
第三节 行政复议的程序	140
第十一章 行政诉讼法概述	144
第一节 行政诉讼与行政诉讼法的概念	144
第二节 我国行政诉讼法的基本原则	147
第十二章 行政诉讼的受案范围与管辖	150
第一节 行政诉讼的受案范围	150
第二节 行政案件的管辖	152
第十三章 行政诉讼参加人	161
第一节 当事人概述	161
第二节 诉讼代理人	167

第十四章 第一审程序	173
第一节 起诉与受理.....	173
第二节 审理.....	180
第三节 行政诉讼证据.....	183
第十五章 第二审程序和审判监督程序	188
第一节 第二审程序.....	188
第二节 审判监督程序.....	194
第三节 行政案件审理程序中的几个问题.....	198
第十六章 行政案件的执行	202
第一节 行政诉讼的期间、送达.....	202
第二节 行政诉讼的强制措施.....	205
第三节 行政案件的执行程序.....	209
第十七章 行政法制监督	217
第一节 行政法制监督概述.....	217
第二节 行政机关的外部监督.....	222
第三节 行政机关的内部监督.....	231

附

中华人民共和国行政诉讼法.....	235
行政复议条例.....	248
中华人民共和国行政处罚法.....	259
中华人民共和国国家赔偿法.....	271
法律有关条文.....	280
中华人民共和国国家工商行政管理局令.....	282
后记.....	293

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念及其调整对象

一、行政的含义

顾名思义，行政法就是关于行政的法律。因此，为了掌握行政法的概念，首先必须掌握“行政”的含义。

行政，从词义上解释即为“政务的推行”，行政法上的“行政”是一类国家机关和一类国家职能相结合的概念，即国家行政机关行使国家行政权的各种活动。

马克思在论述行政的本质时指出，所有国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上寻找原因。于是他们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。马克思的这一论述，指出了行政的两个主要特点：其一，行政是一种国家活动而不是一般社会组织对其事务的管理；其二，行政与国家的立法、司法等活动不同，它以组织、执行等方式为其活动的主要特征。这样，马克思就把行政从各种纷繁的社会现象和不同的国家职能中区分了出来。马克思的论述使我们明确了行政的质的规定性。本书所讲的行政一词，就是指国家行政机关依据宪法和法律行使国家权力为实现统治阶级的国家意志，对国家事务进行管理的一种组织活动。这就是说：第一，这种管理国家事务的活动是依法进行的，即依照宪法和法律规定进行的；第

二，管理的主体是国家行政机关，它是一种国家职能，或者说，是国家职能之一；第三，它的内容是组织和管理国家事务的活动；第四，它的目的是实现统治阶级的意志。

二、行政法的概念

行政法是调整行政关系的法律规范的总称。也可以说行政法是调整国家行政机关在履行其职能的过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。它的主要内容包括：行政机关应当怎样建立；作为直接行使行政权力的行政人员怎样产生和管理；各个具体行政机关拥有哪些具体的行政权力；行政机关及行政人员应当如何行使这些权力；国家及社会对行政机关行使行政权应当如何实行有效的监督和控制；因行政权力的行使给国家、集体、个人的合法权益造成损失时应当如何补救。凡关于以上内容的法律规范，即构成我国行政法体系。

三、行政法的调整对象

法律是调整社会关系的工具。行政法的调整对象是行政关系，即国家行政机关在行使其职能的过程中发生的各种社会关系。行政关系是行政机关在履行其职能的过程中发生的。行政机关的职能是多方面的，行政关系也是多种多样的。现阶段我国政府的主要职能是统筹规划、依法管理、执行政策、提供服务、实行监督。根据这些职能，行政关系可以有不同的分类，就关系的当事人来说，包括行政机关和其他国家机关的关系，国家行政机关之间的关系，国家机关和它的工作人员的关系，行政机关和社会组织、团体之间的关系，国家行政机关及其工作人员与公民、外国人和无国籍人之间的关系等等；就关系的内容来说，包括命令与服从的关系，服务与被服务的关系以及监督关系与仲裁关系等。但不论哪一类关系，都属于行政关系，都应由行政法调整。

无论是哪一种行政关系，都具备如下特点：

1. 在通常情况下，行政法调整的关系必须是有国家行政机关

参与其间并起主导作用的关系。国家行政机关的存在及其职能的行使是行政关系发生的先决条件。没有国家行政机关及其职能的行使，也就无所谓行政关系。但是也存在例外的情况，如立法机关和司法机关在对其自身进行管理时也存在一定的行政关系，这类行政关系也属于行政法调整的范围。另外，还有各社会组织在其内部也存在一定的行政关系，这些关系也要受行政法的制约。

2. 国家行政机关与相对一方发生的关系不一定是行政关系，国家行政机关与其他社会组织、公民个人之间还可能发生其他关系，如买卖关系、租赁关系等，这些关系就不是行政关系，而是民事关系，由民法调整。因而，行政关系的发生必须以国家行政机关履行其职能为前提。不具有行政性质和因素的社会关系不是行政关系，不属于行政法的调整范围。

四、行政法的法源

行政法的法源，是指行政法来源于哪些法，其表现形式是怎样的。根据《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）规定的原则，行政法法源包括以下几方面：

1. 宪法

宪法是国家的根本大法，是国家的总章程。宪法是一切立法的根据。我国宪法中有关行政管理的部分是行政立法的重要依据。《中华人民共和国宪法》第六十二条第（三）款规定：全国人民代表大会有权制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他方面的基本法律。我国宪法中部分章节、条款则直接规定国家行政管理活动，直接表现为行政法的具体规范。如宪法序言中规定的四项基本原则，总纲中规定的国家机构实行民主集中制原则等。在《宪法》国家机构一章中，集中地规定了我国最高行政机关和地方各级行政机关的机构设置、职责权限和活动原则，都表现为具体的行政法规范。

2. 法律

我国宪法规定，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会均有权制定法律。法律是指权力机关制定的规范性文件。其中，凡是涉及行政机关的组织、行政活动以及行政诉讼内容等部分，都可以认为是行政法的渊源。作为行政法渊源的法律有两种情况：第一，是法律本身整体都具有行政法性质的，如《治安管理处罚条例》。第二，是法律的规定涉及到许多种关系和活动，行政关系和行政活动只是其中一部分，如《经济合同法》，其中，既有民事性质的合同，也有行政性质的合同。

3. 行政法规和规章

《中华人民共和国宪法》第八十九条第（一）款规定：国务院有权“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”。第九十条规定：国务院“各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章”。根据宪法、法律制定的行政法规和规章是行政法最主要的法源。如有关中央与地方国家行政机关的机构设置、编制、职权和国家行政人员的录用、培训、考核、晋升、任免、奖惩、工资福利、退休退职等组织法规等。

4. 地方性法规和规章

我国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第七条和第三十八条规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会和常务委员会，可以根据本行政区的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会备案。省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会和常务委员会根据本市的具体情况和需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行，并由省、自

治区人民代表大会常务委员会报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。地方性法规和规章绝大部分都是行政管理的法规、规章。它们也是行政的法源。

5. 自治条例和单行条例

我国宪法第一百一十六条规定：“民族自治地方的人民代表大会，有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”这些有关行政活动管理的自治条例和单行条例，也是行政法的法源。

6. 条约

条约是指由全国人民代表大会常务委员会决定同外国缔结的条约和重要的协定，国务院按职权规定管理对外事务时，同外国缔结的条约和协定。其中有些条约和协定与我国公民的权利义务有关系，如1980年9月29日《中华人民共和国第五届全国人民代表大会常务委员会关于批准联合国〈消除对妇女一切形式的歧视公约〉的决定》。这对于我国公民具有约束力，与行政管理法规具有同等的法律效力。

7. 与行政法有关的解释

1981年6月10日第五届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过《关于加强法律解释工作的决议》（以下简称《决议》）。根据这一《决议》规定，除由最高人民法院和最高检察院进行司法解释外，有三种解释与行政法有关：第一，立法解释。“凡关于法律、法令条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的，由全国人民代表大会常务委员会进行解释或作补充规定的，由全国人民代表大会常务委员会进行解释或用法令加以规定。”第二，行政解释。“不属于审判和检察工作中的其他法律、法令如何具体应

用的问题，由国务院及主管部门进行解释。”第三，地方解释。“凡属于地方性法规条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的，由制定法规的省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会进行解释或作出规定。凡属于地方性法规如何具体应用的问题，由省、自治区、直辖市人民政府主管部门进行解释。”以上三种解释与法律、行政法规、地方性法规具有同等的法律效力。这三种解释当中，有关行政管理的内容，同样是行政法的法源。

8. 党、国家行政机关与群众团体联合发布的行政法规和规章在我国，这类法规在中央、地方各部门都有，也比较常见。如1981年2月20日中共中央、国务院《关于加强职工教育工作的决定》，1981年国务院批转教育部、公安部、共青团中央《关于办好工读学校的试行方案》，1980年12月31日《中华全国总工会、中国人民银行、财政部门关于严格按〈工会法〉规定拨发经费的通知》等，这也属于我国行政法的法源。

以上8种我国的行政法法源，前7种是世界上各国行政法都常见的法源，只是所用名称有所不同。分别由立法机关、中央行政机关与地方政权制定发布。我国宪法中具体规定了这种不同，表现为低一级的行政管理法规必须根据上级行政管理法规的规定为依据，不能有违背或抵触。如有违背、抵触，上级机关或同级权力机关有权撤销下级机关或同级行政机关的有关规定。上述第8种法源则是我国和一般社会主义国家特有的行政法渊源，反映了人民群众直接参与国家行政管理和党领导的社会主义国家行政法规和规章的特点。

五、行政法的特点

行政法作为独立的法律部门，同其他法律部门比较，具有以下几个主要特点：

1. 从行政法的形式上来看，它没有也不可能有统一的法典。现代行政法发展史上曾经有一些国家试图制定和颁布统一的

行政法典，但至今都没有成功。

2. 从行政法的内容上来看，它是以行政关系这一特定的社会现象为调整对象的，其范围十分广泛。

行政法内容的广泛性，容易使人产生误解，认为没有行政法。因为，人们通常判断一个法律部门的存在，时常是以成文法典为标准。同时，行政法内容的广泛性，也容易造成混乱，使人们认为，凡是涉及行政机关活动的法律都是行政法。或者认为，凡是国家行政机关制定的规范性文件都是行政法，随意扩大行政法的范围，混淆行政法与其他法律部门的界限。由此，给我们了解和研究行政法带来一定的难度。

3. 行政法的实体法和程序法的界限难以划分，而且行政法主要是程序法。

行政法的产生，使法学上的许多传统观念面临挑战。传统的分类将法律划分为实体法和程序法。如民法与民事诉讼法，刑法与刑事诉讼法。表现为程序法为诉讼活动所专有。但在行政法领域中则不同。行政实体法和行政程序并没有严格的界限。往往在有关行政活动的法律规范方面，实体内容和程序规定同时出现在一个法律文件之中。而且，行政活动方面的法律规范更多的是程序规范，行政程序法占居主导地位。这主要是由于行政管理活动较为复杂，而且不断变化，很难作出实体上的概括规定。法律上能够对行政活动作出概括的主要在程序方面。尽管各个行政机关的权力和活动存在各种差异，但在程序方面是相对稳定和统一的。因此，行政法主要是通过程序来对行政活动加以控制。目前，在世界行政法领域中出现了行政程序法典化趋向。

国家行政活动的范围涉及到政治、文化、教育、民政等方面。国家行政活动又时时处于一种变动状态当中，根本不可能制定一部包罗万象的统一行政法典。行政法只能是分散的、大量的行政法规范的总称。

第二节 行政法律关系

一、行政法律关系概念

行政法律关系是指国家行政机关在行政管理过程中由行政法律法规调整的各种社会关系。行政法律关系与行政关系是两个不同的概念。

一般来讲，法律关系主要表现为当事人的权利与义务关系。行政法律关系，也就是行政法律关系中当事人的权利与义务关系。

二、行政法律关系的特点

行政法律关系的特点，是指行政法律关系在与其他法律部门的法律关系相比较时，所独具的特征，从而使行政法律关系与其他法律关系相区别。

行政法律关系的特点表现为：

1. 行政法律关系的单方面性

行政法律关系的形成，是以行政机关单方面的意思表示为依据。在一般情况下，国家行政机关，并不需要征求相对当事人的同意，国家行政机关起着主动的、决定性的作用。这种特点在行政法中被称为单方性。

行政法律关系中的单方性与民事法律关系的平等、有偿性和双方意思表示显然是不同的，如国家行政机关制定、发布必须遵守的法规、命令、决定等，命令公民遵守交通规则，诸如此类，都是行政机关单方面的行为，并不因为相对当事人的同意与否而有例外，或者影响采取行动。我国是社会主义国家，法规的制定和发布要在广泛征求人民的意见，发扬民主的基础上，因而并不影响国家行政机关与人民之间的平等关系。国家行政机关制定行

政法规和采取具体措施，从根本上代表了国家和人民的利益。行政法的单方面性，是建立在社会主义高度民主的基础之上的。这种单方面性正是使绝大多数人处于平等地位的必要保障。

另外，行政法律关系的复杂性，也使行政法律关系的单方面性面临新的课题，如在我国改革时期，出现了人事管理上的招聘制度，在经济管理中，出现了承包经营等。这种需要双方互为意思表示，并取得一致意见才能成立的关系是客观存在的，而且，这种情况已呈越来越多的趋势，我们可以称为行政合同。这是行政法学中一个新的研究领域。

2. 行政法律关系当事人中，必有一方是国家行政机关

行政法律关系是在国家行政机关实施行政管理过程中所形成的社会关系。所以，尽管参与行政法律关系的当事人可以是国家行政机关、企事业单位、社会团体、公民和国家其他机关，但是在双方当事人中，其中一方应该是国家行政机关。

3. 行政法律关系的程序性

行政法律关系中，由于国家行政机关是必定参与的一方和其意思表示的单方面性，就要求行使这种行为时必须严肃和慎重，避免随意性。因而，国家对行政法律关系的形成就作出一系列程序上的规定。只有遵循了这些程序，其行政行为才能产生法律效力，如《治安管理处罚条例》规定，采取处罚措施时，必须经过传唤，讯问，取证和裁决等程序。

4. 行政法律关系的强制性

凡是法律规范都具有强制性。国家行政机关以单方面意思表示，决定了一种行政法律关系后，相对当事人就承担了作为或者不作为的义务，它具有强制性。但是，行政法的强制性与其他法律规范的强制性不同。例如，它同民事法律关系中产生纠纷，需经法院判决后产生的强制性不同。行政法的强制性与它的单方面意思表示相联系。在行政法律关系中，行政法律关系一经形成，相

对当事人就必须履行义务，如有违反，作为当事人另一方的国家行政机关，就可以在其自身职权范围内，依法采取强制措施，一般并不需要再由法院通过诉讼活动来解决。

综上所述，行政法律关系本身具有和其他法律关系截然不同的特点。这些特点不仅决定行政法是不同于其他法律部门的独立的法律部门，同时也决定了行政法学存在着与其他法学不同的特有的理论和原则。

三、行政法律关系的内容

1. 行政法律关系的主体

行政法律关系的主体是指行政法律关系的参与者，即在行政法律关系中权利的享有者和义务的承担者。行政法律关系同其他法律关系一样，必须有双方当事人才能成立。在行政法律关系中，最主要的当事人是国家行政机关。因为任何一种行政法律关系，都是在国家行政管理活动中才可能产生，当事人的一方必须是行政机关或是那些受行政机关委托，或代表行政机关行使职权的单位和个人。依据我国行政管理法规的规定，其他国家机关、企事业单位和社会团体因享有某些权利或承担某种义务，都可以成为行政法律关系一方的当事人。有权利能力和行为能力的公民也是行政法律关系的当事人。外国公民、无国籍人在违反条约和国际惯例的原则下，也可作为我国行政法律关系的当事人。我国行政法律关系大体有如下几种：第一，国家行政机关之间。（这类行政法律关系，主要由国家行政机关内部的行政法规范加以规定）第二，国家行政机关与其他国家机关之间。第三，国家行政机关与企事业单位之间。第四，国家行政机关与社会团体之间。第五，国家机关与公民之间。

2. 行政法律关系的客体

行政法律关系的客体，是指行政法律关系中主体的权利和义务所指向的对象。一般包括以下几种：

(1) 物。行政财产关系的对象，是指可以用货币表示的全部物质资料和资源。哪些物可以作为行政财产关系的对象则由法律规定，如归集体所有的土地，依法可以成为国家建设项目而征用行政关系的对象。

(2) 行为。行为包括作为和不作为，是有形财产关系和无形人身非财产关系以外的行政法律关系的对象，如扰乱、妨害公共秩序的行为是治安管理行政关系的对象。

(3) 非物质财富。它是指与人身相联系的精神财富，如专利权，著作权，它是人身非财产行政关系的对象。

四、行政法律关系的产生、变更和消灭

行政法律关系，如前面分析的一般都是由于国家行政机关单方而采取行政行为而形成的。如行政机关发布行政法律规范，命令公民遵守交通规则，命令某些单位或个人纳税等等。所以，行政机关的行政行为是行政法关系产生的主要根源。此外，也有些行政法关系是由双方面或多方面意思表示才成立的。这是行政法关系产生的又一途径。除法律行为引起行政法关系的产生外，另一类法律事实，即法律事件也引起行政法关系的产生。这主要是指能产生行政法律后果，但又不以人的主观意志为转移的客观事件。例如严重的自然灾害是引起国家救济灾民的民政法律关系产生的法律事件。

行政法关系的变更有两种情况，一是指行政法关系当事人的变更；一是指行政法关系内容的变更。一般来说，行政法关系具有确定力，一旦形成，就不能变更。比如，任命国家行政机关工作人员，就不能由其他人代替。但也有例外，如原房屋纳税人把房屋卖给甲，由甲纳税，这就是当事人变更，行政机关拆除妨碍交通的房屋，房屋主人未执行，而由行政机关派人执行，房屋主人交纳拆除费用，这在行政法上叫代执行，是行政法关系内容的变更。