



# 行政法与行政诉讼法

XINGZHENGFA YU XINGZHENG SUSONGFA JIAOCHENG

## 教程

主 编 © 唐 强



西南交通大学出版社  
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

# 行政法与行政诉讼法教程

主 编 唐 强

副主编 谢 华 彭泽虎 陶际恒

编 委 (以姓氏笔画为序)

马 桢 冯 清 杨映莲 赵青兰

黄 信 彭逢铭 霍 波

西南交通大学出版社

·成 都·

-----  
**图书在版编目 ( C I P ) 数据**

行政法与行政诉讼法教程 / 唐强主编. —成都: 西南交通大学出版社, 2006.8  
ISBN 7-81104-362-9

I .行... II .唐... III.①行政法—中国—教材  
②行政诉讼法—中国—教材 IV.①D922.1②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 068386 号  
-----

**行政法与行政诉讼法教程**

**主 编 唐 强**

|       |                                                                   |
|-------|-------------------------------------------------------------------|
| 责任编辑  | 任 煜 牟万能                                                           |
| 责任编辑  | 李 梅                                                               |
| 封面设计  | 何东琳设计工作室                                                          |
| 出版发行  | 西南交通大学出版社<br>(成都二环路北一段 111 号)                                     |
| 发行部电话 | 028-87600564 028-87600533                                         |
| 邮 编   | 610031                                                            |
| 网 址   | <a href="http://press.swjtu.edu.cn">http://press.swjtu.edu.cn</a> |
| 印 刷   | 四川森林印务有限责任公司                                                      |
| 成品尺寸  | 140 mm×203 mm                                                     |
| 印 张   | 14.562 5                                                          |
| 字 数   | 363 千字                                                            |
| 版 次   | 2006 年 8 月第 1 版                                                   |
| 印 次   | 2006 年 8 月第 1 次印刷                                                 |
| 印 数   | 1—2 500 册                                                         |
| 书 号   | ISBN 7-81104-362-9                                                |
| 定 价   | 24.00 元                                                           |

版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

# 前 言

本教材是为适应社会主义市场经济和依法治国的需要，全面提高法律人才的素质而编写的。教材以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，着眼于培养应用型人才，注重培养学生的实际工作能力，依据现行行政法律法规，结合司法实践中的问题，本着理论联系实际的原则，力求完整、准确地阐述行政法和行政诉讼法学科的基本原理、基础知识和基本资料，努力做到科学性、系统性和实用性的统一，适合高等学校的教学特点，可供高等院校本、专科生使用，也可供电大、函授选用或参考。

本教材由唐强主编，谢华、彭泽虎、陶际恒任副主编。主编负责全书的修改统稿任务，副主编参与了修改统稿工作。

各章撰稿人为：

唐 强：第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第六章、第七章；

杨映莲：第八章；

黄 信：第九章；

谢 华：第十章、第十一章；

彭逢铭：第十二章、第十三章；

陶际恒：第十四章、第十五章、第十六章；

赵青兰：第十七章；

霍 波：第十八章、第十九章；

马 荣：第二十章、第二十一章；

彭泽虎：第二十二章、第二十三章；

冯 清：第二十四章、第二十五章。

本书在编写过程中，参阅了有关教材、论著等资料，在此一并表示衷心感谢。由于水平所限，加之时间短促，错误和不妥之处，欢迎读者批评指正。

编 者

2006年2月

# 目 录

## 上编 行政法

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第一章 行政法概述          | 2  |
| 第一节 行政法的基本概念       | 2  |
| 第二节 行政法律关系         | 10 |
| 第三节 行政法的渊源         | 21 |
| 第四节 行政法的基本原则       | 24 |
| 第二章 行政主体概述         | 31 |
| 第一节 行政主体的概念        | 31 |
| 第二节 行政主体的行政职权与行政职责 | 33 |
| 第三章 行政机关           | 38 |
| 第一节 国家行政机关概述       | 38 |
| 第二节 国家行政机关的设置原则    | 43 |
| 第三节 能作为行政主体的组织     | 46 |
| 第四章 国家公务员          | 55 |
| 第一节 公务员的概念及其法律地位   | 55 |
| 第二节 公务员法律关系        | 66 |
| 第五章 行政相对方          | 71 |
| 第一节 行政相对方概述        | 71 |
| 第二节 行政相对方的法律地位     | 73 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 第六章 行政行为概述 .....     | 76  |
| 第一节 行政行为的含义 .....    | 76  |
| 第二节 行政程序 .....       | 84  |
| 第三节 行政行为的效力 .....    | 95  |
| 第七章 行政立法 .....       | 105 |
| 第一节 行政立法的含义与原则 ..... | 105 |
| 第二节 行政立法主体 .....     | 111 |
| 第八章 行政许可 .....       | 118 |
| 第一节 行政许可的概念与原则 ..... | 118 |
| 第二节 行政许可的类型及程序 ..... | 123 |
| 第九章 行政强制 .....       | 132 |
| 第一节 行政强制概述 .....     | 132 |
| 第二节 行政强制的类型 .....    | 135 |
| 第十章 行政合同 .....       | 144 |
| 第一节 行政合同概述 .....     | 144 |
| 第二节 行政合同行为 .....     | 149 |
| 第十一章 行政指导 .....      | 156 |
| 第一节 行政指导概述 .....     | 156 |
| 第二节 行政指导的种类和作用 ..... | 158 |
| 第十二章 行政处罚 .....      | 166 |
| 第一节 行政处罚概述 .....     | 166 |
| 第二节 行政处罚的适用 .....    | 173 |
| 第十三章 行政监督 .....      | 192 |
| 第一节 行政监督概论 .....     | 192 |
| 第二节 行政监督的类型与方法 ..... | 195 |
| 第十四章 行政复议 .....      | 203 |
| 第一节 行政救济概述 .....     | 203 |
| 第二节 行政复议概述 .....     | 204 |

|      |                       |     |
|------|-----------------------|-----|
| 第三节  | 行政复议的范围与管辖·····       | 210 |
| 第四节  | 行政复议参加人·····          | 214 |
| 第五节  | 行政复议的程序·····          | 216 |
| 第十五章 | 行政赔偿·····             | 222 |
| 第一节  | 行政赔偿概述·····           | 222 |
| 第二节  | 行政赔偿的范围·····          | 226 |
| 第三节  | 行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关····· | 230 |
| 第四节  | 行政赔偿的程序和赔偿的标准·····    | 232 |
| 第十六章 | 行政法制监督·····           | 245 |
| 第一节  | 行政法制监督概述·····         | 245 |
| 第二节  | 行政法制监督体制·····         | 246 |
| 第十七章 | 行政责任·····             | 249 |
| 第一节  | 行政责任概述·····           | 249 |
| 第二节  | 行政责任的追究与承担方式·····     | 251 |

## 下编 行政诉讼法

|      |                     |     |
|------|---------------------|-----|
| 第十八章 | 行政诉讼法概述·····        | 255 |
| 第一节  | 行政诉讼的概念与构成要件·····   | 255 |
| 第二节  | 行政诉讼法的概念、特征及作用····· | 260 |
| 第三节  | 行政诉讼的基本原则·····      | 267 |
| 第十九章 | 行政诉讼的受案范围与管辖·····   | 273 |
| 第一节  | 行政诉讼受案范围·····       | 273 |
| 第二节  | 行政诉讼的管辖·····        | 285 |
| 第二十章 | 行政诉讼的参加人·····       | 292 |
| 第一节  | 行政诉讼的原告·····        | 292 |
| 第二节  | 行政诉讼的被告·····        | 302 |
| 第三节  | 行政诉讼的第三人·····       | 309 |

|       |               |     |
|-------|---------------|-----|
| 第四节   | 共同诉讼人         | 314 |
| 第五节   | 诉讼代理人         | 317 |
| 第二十一章 | 行政诉讼的证据规则     | 321 |
| 第一节   | 概 述           | 321 |
| 第二节   | 行政诉讼证据的种类     | 327 |
| 第三节   | 行政诉讼的举证责任     | 330 |
| 第四节   | 行政诉讼证据规则      | 336 |
| 第二十二章 | 行政诉讼程序        | 347 |
| 第一节   | 起诉和受理         | 347 |
| 第二节   | 第一审程序         | 353 |
| 第三节   | 第二审程序         | 364 |
| 第四节   | 审判监督程序        | 368 |
| 第五节   | 行政诉讼附带民事诉讼    | 373 |
| 第六节   | 行政诉讼的执行程序     | 376 |
| 第二十三章 | 法律适用          | 381 |
| 第一节   | 行政诉讼法律适用概述    | 381 |
| 第二节   | 行政诉讼的具体法律适用   | 383 |
| 第二十四章 | 行政诉讼的判决、裁定与决定 | 390 |
| 第一节   | 概 述           | 390 |
| 第二节   | 第一审判决         | 392 |
| 第三节   | 第二审判决         | 411 |
| 第四节   | 再审判决与判决的法律效力  | 413 |
| 第五节   | 行政诉讼的裁定       | 420 |
| 第六节   | 行政诉讼的决定       | 427 |
| 第二十五章 | 涉外行政诉讼        | 433 |
| 第一节   | 涉外行政诉讼概述      | 433 |
| 第二节   | 涉外行政诉讼的一般原则   | 437 |
| 第三节   | 涉外行政诉讼的其他规定   | 451 |

# 上编 行政法

# 第一章 行政法概述

## 第一节 行政法的基本概念

### 一、行政的概念与特征

#### (一) 行政的概念

要了解行政法，首先应懂得什么是行政。

“行政”这个词，人们在日常生活中经常使用，如说某人是从事行政工作的，公安机关是行政机关。不过，在不同的视角下，行政的含义是各不相同的。从静态意义上看，行政是指行政机关或行政机关工作人员；从动态意义上看，行政则指行政活动或行政行为。在一般意义上，行政是指社会组织对一定范围内的事务进行组织与管理等的活动。在此意义下，基于社会组织及其管理的事务性质的不同，又可将行政区分为公共行政与一般行政。

所谓“公共行政”，是指国家基于公共利益对社会事务进行的组织与管理活动。而“一般行政”，也称“私人行政”，是其他社会组织对其内部事务进行的组织与管理活动。公共行政和私人行政无论在性质、目的、管理主体和管理手段等方面都有根本区别。行政法上的公共行政不是泛指所有公共行政，它是宪政意义上即国家机关职能分工基础上的公共行政。

那么行政法学中的行政究竟是什么含义呢？马克思认为：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷，第429页）意即：行政是一种国家活动，是国家对社会事务的组织与管理活动。据此行政法学中的行政，应当是国家的行政，即公共行政，是

国家基于社会公益而对社会事务实施的组织与管理活动。并不包括企事业组织和其他社会组织的行政，更不包括私人组织或私人团体的行政。国家的行政是国家的一种职能，是相对于国家立法职能、司法职能而言的行政职能，也就是执行法律、管理国家内政外交行政事务的职能。国家的这种行政职能，根据国家机关分工的原则，只能由国家行政机关行使，其他国家机关不能行使这种国家职能，除非得到法律授权或接受行政机关的委托。国家的行政职能一般是指执行、指挥、计划、组织、处理、监督等诸方式的统一体。

综上所述，行政法上的行政是指国家行政机关为了实现国家的目标和任务而依法行使的执行、指挥、计划、组织、处理、监督等的国家管理活动。

掌握此概念必须明确三点：

(1) 行政是一种国家职能，是一种组织、指挥、管理和协调活动。国家职能的根本特点在于国家强制力，行政作为一种国家职能，是国家行政机关通过各种手段（包括组织、指挥、协调等）迫使（或说服）相对人服从国家意志，从而使整个社会按照既定的方向和轨道运转的一种活动。

(2) 行政是一种直接的经常的国家职能。首先，行政活动往往是由行政机关直接代表国家与相对人产生各种具体的权利义务关系，行政活动直接作用于相对人，因而具有直接性。其次，行政具有连续性，这是行政的本质特征。因为行政一旦中断，社会管理的各个环节就会因此发生功能上的障碍，如果社会每个人各自为政，整个社会管理秩序就会遭到破坏。

(3) 行政必须依法进行。依法行政是现代社会对国家行政的基本要求，只有如此，才能保证国家行政不致损害相对人的合法权益。

## （二）行政的特征

行政作为一种国家职能，同国家立法职能、司法职能相比较，

具有如下特征：

### 1. 从属性

即从属法律性。行政作为国家的一种职能，就是根据法律并实施法律的职能。行政与法律相比较，总是法律在上，行政在下；法律指导行政，行政服从法律。无论在什么时候，任何地方，行政都必须在法律规定的范围之内活动。既不准同法律相抵触，也不得超越和违反法律。行政机关虽然有权制定和颁布行政法规和行政规章，但这些都必须依法而为，即：在内容上必须与上位法律保持一致；在效力上必须服从上位法律；在权限上必须根据宪法和法律所赋予的权限进行，不得超越职权而随意制定。

### 2. 强制性

行政作为国家的管理职能，是以国家的强制力作为后盾的，行政机关的各类行政行为，在贯彻实施过程中，行政管理相对人都必须遵守和服从。即使行政管理相对人对具体行政行为有异议，也不得擅自不执行，只能向行政机关申请复议，或者向人民法院提起行政诉讼。但在行政机关未作出变更决定或者人民法院未作出撤销判决以前，具体行政行为都不能停止执行，但法律规定的特殊情况除外。如果行政管理相对人拒绝执行或者不履行法定义务，行政机关可以采取相应的强制措施，迫使相对人遵守和服从。如果行政没有强制性的特点，行政机关便无法行使行政管理职能，完成国家管理目标和任务。

### 3. 创造性

创造性是行政的一个突出特点。行政作为国家的一种管理职能，是对国家的政治、经济、文化等各项事务进行管理，对社会主义现代化建设事业进行规划、组织、指挥、处理，因而行政必须与时俱进，不断开拓创新，才能适应不断变化发展的现实生活。

## 二、行政法的概念与特征

### (一) 行政法的概念

行政法的含义，由于各国制度不同而互有差别，“行政法”一词最初出现在法国，后传入英美等国，我国则是从日本引入的。在大陆法系国家，行政法被认为是调整公共行政活动的公法。在英美国家，行政法被认为主要是“控制行政机关权力”的法律，它主要规定行政机关可以行使的权力，确定行使这些权力的原则和程序，对受到行政权力侵害者给予法律补救（救济）。

总之，无论是大陆法系国家，还是英美法系国家，行政法都被认为是国家法律体系中的一个大的部门法。在现代国家，一般来说，行政法是在宪法统率之下的与民法、刑法并列的三大基本法律部门。在我国，学者们从不同角度对行政法的含义进行了深入的研讨，目前，有关行政法的定义是众说纷纭，异彩纷呈。一般认为，行政法是用以调整国家行政机关在行政活动中与相对人之间发生的各种行政关系，以及对行政权进行规范和控制的法律规范的总称，它是我国社会主义法律体系的重要组成部分。对这一概念，可从以下几方面予以把握：

(1) 行政法在国家法律体系中的地位。在现代国家，一般来说，行政法是在宪法统率之下的与民法、刑法并列的三大基本法律之一。

(2) 行政法的调整对象。行政法的调整对象是行政机关在行使行政职权时发生的各种行政关系。所谓行政关系，是指行政主体在行使行政职权和接受行政法制监督过程中与行政相对人、行政法制监督主体发生的各种关系以及行政主体内部发生的各种关系。行政关系主要包括四类，即行政管理关系、行政法制监督关系、行政救济关系、内部行政关系。

(3) 行政法的内容。行政法的内容非常宽泛，包括行政组织、

行政行为、行政程序、行政救济、对行政权的监督等多方面的内容。

(4) 行政法的法律规范形式。行政法的法律规范形式众多,在我国,由于没有统一的行政法典,行政法具体表现为行政方面的法律、行政法规、规章、地方性法规、自治条例等等。

## (二) 行政法的特征

行政法作为一独立的法律部门,无论是在内容上还是形式上都有区别于其他法律部门的特点。

### 1. 内容上的特征

(1) 行政法的内容具有广泛性。现代行政法的内容极其广泛,从行政组织、行政行为到行政程序、行政救济再到对行政权的监督。单就行政活动的范围而言,从大的方面讲,包括国家的军事、外交、民政、公安、文教等各个领域;从小的方面讲,公民的衣食住行、生老病死等都属行政管理之列,可谓包罗万象。随着社会的发展,当代行政权仍有不断扩张之势。

(2) 行政法的变动性大。由于行政法直接针对现实生活,而现实生活是变动不羁的,因此,行政法不如民法和刑法相对稳定,行政法的许多规范和行政管理的方式方法经常随形势和条件的变化而变化,行政法的立、改、废过程比其他法律部门的要快得多。

(3) 行政法中实体性规范和程序性规范相互交织。行政法不像民法、刑法部门法那样实体法和程序法严格分开,而是交织在一起、相互并存的。表现为同一个行政法律规范性文件中,既有实体性规范,又有程序性规范。如《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)既规定了行政处罚权的设定、行政处罚的适用原则和条件这些实体内容,又规定了行政处罚的程序等内容。

### 2. 形式上的特点

(1) 行政法规范性法律文件繁多,就法律文件的数量而言,行政法是法律部门中法律文件数量最多的一个部门。之所以如此,其

原因有二：①在立法体制上，行政法既可以由国家各级权力机关制定，也可以由国家相应级别的行政机关制定；而各部门法（如民法、刑法）只能由最高国家权力机关制定。②行政活动范围广、事务多，必须有大量的相应行政规范性文件作为行政行为的依据。

（2）行政法没有统一的法典，主要表现形式是各种分散的单行法律文件。行政法不同于民法、刑法那样有一个集总成文的统一法典，它是由大量的各种分散的单行法律文件构成的法律部门。它的表现形式有包括宪法在内的法律、行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例等。行政法之所以不能制定一部集中统一的法典，是由行政管理领域的广泛性和行政管理内容富有变动性所决定的。国家行政管理包括政治管理、经济管理、国防军事管理、外事管理、文教管理、体育卫生管理、民政管理、司法管理、公安与社会安全管理等几十个行政领域，由国家立法机关统一制定一部包括调整各个行政领域的行政法典，是很难办到的；而且行政机关在各行政领域进行的管理活动，是一种不断适应新情况、解决新问题的创造性、开拓性的活动，因而国家立法机关也不可能预见到社会未来发展的各种新情况，从而对这些新情况分别作出相应规定。但是，国家立法机关制定“局部性行政法典”或者部门行政法典则是可以办到的，如我国已制定了《中华人民共和国行政组织法》、《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）、《中华人民共和国国家公务员法》（以下简称《公务员法》）等。

### 三、行政法的分类

由于行政法涉及的内容十分广泛，其规范也就复杂繁多，为了便于研究和实施行政法，对其进行分类是很有必要的。目前，我国学者依据不同的标准对行政法作了很多分类，这些分类各有其不同的意义。

### （一）一般行政法与特别行政法

根据行政法调整对象的范围，可将行政法划分为一般行政法与特别行政法。

一般行政法是对一般的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范与原则的总称，如行政组织法、公务员法、行政处罚法、行政程序法等。一般行政法调整的行政关系和监督行政关系的范围广、覆盖面大，具有更多的共性，通常是其他行政法规范的基础。

特别行政法是对特别的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范与原则的总称，如经济行政法、军事行政法、体育行政法、教育行政法、公共行政法、民政行政法、卫生行政法、科技行政法等等。相对于一般行政法而言，特别行政法比较具体、细致，很多时候就是一般行政法的具体化、细致化。当然，特别行政法根据其调整对象不同，也有其相互区别的特殊性。特别行政法是行政法不可分割的部分，忽视其中的哪一类规范，都会对社会主义法制造成损失。在行政法领域，人们通常在行政法总论中研究一般行政法，而在行政法分论中研究特别行政法。

### （二）实体行政法与程序行政法

根据行政法规范的性质，可将行政法划分为实体行政法与程序行政法。

实体行政法是规范当事人在某种法律关系中的存在、地位或资格和权能等实体性权利与义务的行政法规范的总称。程序行政法则是规定实施实体性行政法规范所必需的当事人程序性权利与义务的行政法规范的总称，如行政诉讼法、行政程序法等。

在传统行政法中，实体行政法是研究的重点，而程序行政法则遭到忽视，随着行政法治化程度的深入，原有的重实体、轻程序的倾向正逐渐得到改变。

在行政法领域，行政实体与行政程序总是交织在一起。前者是