



高职高专教育法律类专业教学改革试点与推广教材

行政法律与案例分析

郑艳 赵保胜 主编



清华大学出版社

华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>



清华大学出版社
北京



中国·武汉

内容提要

为了适应高职法律类专业人才职业技能培养的要求,本教材打破原来的学科体系,贯彻“以案例引导理论知识学习,以项目训练锻炼行政案件分析能力”的理念,合理设计教材内容。教材按行政法律的总体框架以模块形式设计了7个理论学习单元,理论学习单元紧密结合司法实践和学生毕业后的工作岗位,对行政法律理论知识进行了整合,以满足将来工作岗位所应完成的主要工作任务要求进行教学内容的选取。学习情境的设计是以三类典型具体行政行为为载体进行行政案件的实务分析,对每一类具体行政行为的分析都以理论学习单元的路径来进行。

教材分为两大部分,包括7个理论学习单元,3个学习情境。第一部分是行政法律基本理论学习单元,为学习者今后的学习以及将来进入工作岗位奠定良好的行政法与行政诉讼法理论知识基础,包括:行政法律基础知识认知、行政法主体、行政行为与行政程序、行政违法与监督行政、行政机关的救济——行政复议、司法机关的救济——行政诉讼以及行政赔偿救济7个学习单元。第二部分1是行政案件分析实务,该部分以几类典型行政行为为载体,以法律规范为依据设计学习情境,明确具体案例的处理步骤和方法,训练相应的行政法律关系的识别与分析的能力,包括行政处罚案件分析、行政许可案件分析和行政强制案件分析3个学习情境。

图书在版编目(CIP)数据

行政法律与案例分析/郑艳,赵保胜主编.——武汉:华中科技大学出版社,2011.3

ISBN 978-7-5609-6928-2

I. ①行… II. ①郑… ②赵… III. ①行政法-中国-高等学校:技术学校-教材②行政诉讼法-中国-高等学校:技术学校-教材 IV. ①D922.1②D925.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第016837号

行政法律与案例分析

郑艳 赵保胜 主编

策划编辑:王京图

责任编辑:余良

封面设计:傅瑞学

责任校对:北京书林瀚海文化发展有限公司

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武汉喻家山 邮编:430074 电话:(027) 87557437

录 排:北京星河博文文化发展有限公司

印 刷:武汉中远印务有限公司

开 本:710mm×1 000mm 1/16

印 张:21.5

字 数:393千字

版 次:2011年3月第1版第1次印刷

定 价:38.00元



华中出版

本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换

全国免费服务热线:400-6679-118,竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

总 序

我国高等职业教育已进入了一个以内涵式发展为主要特征的新的 development 时期。高等法律职业教育作为高等职业教育的重要组成部分，也正经历着一个不断探索、不断创新、不断发展的过程。

2004 年 10 月，教育部颁布《普通高等学校高职高专教育指导性专业目录（试行）》，将法律类专业作为一大独立的专业门类，正式确立了高等法律职业教育在我国高等职业教育中的重要地位。2005 年 12 月，受教育部委托，司法部牵头组建了全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会，大力推进高等法律职业教育的发展。

为了进一步推动和深化高等法律职业教育的改革，促进我国高等法律职业教育的类型转型、质量提升和协调发展，全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会于 2007 年 6 月，确定浙江警官职业学院为全国高等法律职业教育改革试点与推广单位，要求该校不断深化法律类专业教育教学改革，勇于创新并及时总结经验，在全国高职法律教育中发挥示范和辐射带动作用。为了更好地满足政法系统和社会其他行业部门对高等法律职业人才的需求，适应高职高专教育法律类专业教育教学改革的需要，该校经过反复调研、论证、修改，根据重新确定的法律类专业人才培养目标及其培养模式要求，以先进的课程开发理念为指导，联合有关高职院校，组织授课教师和相关行业专家，合作共同编写了“高职高专教育法律类专业教学改革试点与推广教材”。这批教材紧密联系与各专业相对应的一线职业岗位（群）之任职要求（标准）及工作过程，对教学内容进行了全新的整合，即从预设职业岗位（群）之就业者的学习主体需求视角，以所应完成的主要任务及所需具备的工作能力要求来取舍所需学习的基本理论知识和实践操作技能，并尽量按照工作过程或执法工作环节及其工作流程，以典型案例、执法项目、技术应用项目、工程项目、管理现场等为载体，重新构建各课程学习内容、设计相关学习情境、安排相应教学进程，突出培养学生一线职业岗位所必需的应用能力，体现了课程学习的理论必需性、职业针对性和实践操作性要求。

这批教材无论是形式还是内容，都以崭新的面目呈现在大家面前，它在不同层面上代表了我国高等法律职业教育教材改革的最新成果，也从一个角度集中反映了当前我国高职高专教育法律类专业人才培养模式、教学模式及其教材建设改革的新趋势。我们深知，我国高等法律职业教育举办的时间不长，可资借鉴的经验和成果还不多，教育教学改革任务艰巨；我们深信，任

何一项改革都是一种探索、一种担当、一种奉献，改革的成果值得我们大家去珍惜和分享；我们期待，会有越来越多的院校能选用这批教材，在使用中及时提出建议和意见，同时也能借鉴并继续深化各院校的教育教学改革，在教材建设等方面不断取得新的突破、获得新的成果、作出新的贡献。

全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会

2008 年 9 月

编写说明

本教材的总体设计思路是紧扣高职法律类专业人才职业技能培养的要求,打破原来的学科体系,贯彻“以案例引导理论知识学习,以项目训练锻炼行政案件分析能力”的理念,合理地设计教材内容。教材按行政法律的总体框架以模块形式设计了7个理论学习单元,理论学习单元紧密结合司法实践和学生今后的工作岗位,对行政法律理论知识进行了整合,以满足将来工作岗位所应完成的主要工作任务要求进行教学内容的选取。在理论学习的基础上,以行政处罚等典型具体行政行为为载体设计3个学习情境。学习情境的设计是以三类典型具体行政行为为载体进行行政案件的实务分析,对每一类具体行政行为的分析都以理论学习单元的路径来进行。

本教材在教学内容的选取和编排上主要有以下特点:

1. 融理论学习与实践教学为一体,体现了职业教育的特色。教材在理论学习单元中有实践教学的内容,学习情境中亦有理论学习的内容,理论教学与实践教学不断交替进行。这种构思既达到了理论与实务的紧密结合,又通过不同行政领域的行政案件分析达到能力的重复训练,真正体现课程学习的理论必需性、职业针对性和实践训练性。

2. 以行政纠纷解决流程设计和编排教学内容,初步体现了基于工作过程为导向的课程设计模式。教材以行政复议和行政诉讼的流程为线索编排行政行为的救济部分教学内容,以典型案例的分析、服务社会为目标,将学生要完成的解决问题的过程设计为教学过程,将分散的知识点贯穿于解决纠纷的流程中,实现了由工作岗位任务向行动领域的转换,再由行动领域向学习领域转换,体现了职业教育的职业性、连续性和递进性。

3. 以“问题与思考——基本知识学习——项目训练”为径路组织每一学习单元的内容,体现了职业教育基于问题的情境式教学模式。教材在每一学习单元中都根据培养目标和工作岗位任务设计提出了问题与思考,然后再组织编排学习内容,最后通过项目训练检验所学内容,提高学生解决问题的能力,最终实现“教、学、做”融为一体。

教材主体内容分为两大部分,共7个理论学习单元、3个学习情境。第一部分是行政法律基本理论学习单元,为学习者今后的学习以及将来进入工作岗位奠定良好的行政法与行政诉讼法理论知识基础,包括行政法律基础知识认知、行政法主体、行政行为与行政程序、行政违法与监督行政、行政机关

的救济——行政复议、司法机关的救济——行政诉讼以及行政赔偿救济 7 个学习单元。第二部分是行政案件分析实务，该部分以几类典型行政行为为载体，以法律规范为依据设计学习情境，明确具体案例的处理步骤和方法，训练相应的行政法律关系的识别与分析的能力，包括行政处罚案件分析、行政许可案件分析和行政强制案件分析 3 个学习情境。

此外本教材还附有：相关文书参考格式；项目训练、案例训练参考答案；常用法律、法规、规章、司法解释目录。

教材文本由主编郑艳、赵保胜负责修改和统稿，各学习单元和学习情境撰稿人如下（以撰写内容先后为序）：

郑 艳（浙江警官职业学院）	学习单元一、四、七、学习情境三；
郭 菲（浙江警官职业学院）	学习单元二、学习情境二；
赵保胜（浙江警官职业学院）	学习单元三；
胡 永（浙江省乔司监狱）	学习单元五；
李春燕（浙江财经学院）	学习单元六；
涂怀艳（浙江省行政法制研究所）	学习情境一。

郑艳整理编排附录。

在本教材的编写过程中，作者参考、引用了许多专家、学者及实务部门人员的著述、观点、案例，书中无法一一列明，在此谨向参考著述、案例的作者衷心致谢。教材的编写还得到了浙江省司法厅、浙江省法制办、浙江省高院、杭州市林水局等实务部门同志们的大力支持，感谢他们提供的大量实例。衷心希望这一理念先进、体例独特、理论与实务并重的教材，能为法律学习者带来一种全新的感受。

由于作者水平有限，书中疏漏乃至谬误在所难免，敬请读者在使用过程中批评指正。

编者

2010 年 11 月

目 录

第一部分 行政法律基本理论

学习单元一 行政法基础知识认知	3
子学习单元一 行政 行政权 行政法	3
任务一 认识行政法的基本范畴——行政	3
任务二 认识行政法的核心内容——行政权	6
任务三 认识调整行政关系的法律规范——行政法	7
子学习单元二 行政法关系	11
任务一 认识和分析行政法律关系	12
任务二 认识监督行政法律关系	14
子学习单元三 行政法基本原则	16
任务一 认识并运用行政合法性原则	17
任务二 认识并运用行政合理性原则	17
任务三 认识并运用行政应急性原则	19
学习单元二 行政法律关系主体	23
子学习单元一 行政主体与行政相对方	23
任务一 认识行政法律关系主体	23
任务二 认识和判断行政法律关系中的管 理者——行政主体	25
任务三 认识和判断行政法律关系中的被管 理者——行政相对方	27
子学习单元二 具有行政主体资格的组织	30
任务一 认识常见的具有行政主体资格的 组织——行政机关	30
任务二 认识具有行政主体资格的特殊 组织——法律、法规授权的组织	34
任务三 识别一种特殊组织的行政主体资格—— 行政机关委托的组织	37

子学习单元三 行政公务人员	39
任务一 认识行政公务人员	39
任务二 认识行政公务人员与行政主体之间的行政 职务关系	41
任务三 辨别行政公务员的多重法律身份与行为性质	43
学习单元三 行政行为与行政程序	49
子学习单元一 行政行为认知	49
任务一 认识行政行为	49
任务二 认识行政行为的分类	51
子学习单元二 抽象行政行为	54
任务一 认识抽象行政行为	54
任务二 行政立法行为	55
任务三 行政规定行为	61
子学习单元三 具体行政行为	62
任务一 认识具体行政行为	62
任务二 具体行政行为的种类	65
任务三 具体行政行为的成立与合法	75
任务四 认识和分析具体行政行为的效力	77
子学习单元四 行政程序	82
任务一 认识行政程序	82
任务二 认识行政程序的基本原则	85
任务三 认识并运用行政程序的基本制度	88
学习单元四 行政违法与监督行政	96
子学习单元一 行政违法与行政不当	96
任务一 认识行政违法	97
任务二 认识行政不当	98
子学习单元二 行政责任	99
任务一 认识行政责任的概念和特征	99
任务二 行政责任的表现形式	99
子学习单元三 监督行政与行政救济	100
任务一 认识我国的监督行政体系	100
任务二 了解我国的行政救济体系	105

学习单元五 行政机关的救济——行政复议	112
子学习单元一 行政复议认知	112
任务一 认识行政复议	112
任务二 行政复议的分类	114
任务三 行政复议的基本原则	115
任务四 认识规范行政复议制度的法律规范	116
子学习单元二 行政复议的申请与法律文书	117
任务一 认识行政复议的申请	117
任务二 理解申请行政复议的一般条件	118
任务三 认识并掌握行政复议申请书的写作	124
子学习单元三 行政复议的受理与法律文书	124
任务一 认识行政复议的受理	124
任务二 认识行政复议机关受理的相关法律文书	125
子学习单元四 行政复议的审理	125
任务一 做好审理前的准备工作	125
任务二 确定行政复议审理的方式	126
任务三 判别行政复议审理过程中涉及的主体	127
任务四 进行行政复议的全面审理	129
任务五 注意复议审理中的特殊情况处理	130
子学习单元五 行政复议的决定与法律文书	130
任务一 认识行政复议的决定	130
任务二 认识行政复议决定相关法律文书	132
子学习单元六 行政复议的调解与法律文书	132
任务一 认识行政复议的调解	132
任务二 确定行政复议调解的范围	133
任务三 认识行政复议调解书	134
 学习单元六 司法机关的救济——行政诉讼	 138
子学习单元一 行政诉讼与行政诉讼法认知	138
任务一 认识行政诉讼	138
任务二 认识行政诉讼法	142
子学习单元二 行政诉讼的提起与法律文书	143
任务一 理解提起行政诉讼需具备的法定条件	143
任务二 认识并掌握行政起诉状写作	161

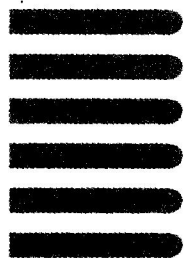
子学习单元三 行政诉讼的受理与法律文书	161
任务一 认识行政诉讼的受理	161
任务二 认识人民法院受理的法律文书	163
子学习单元四 行政诉讼的审理	163
任务一 认识行政诉讼的审理	163
任务二 一审程序的审理	171
任务三 二审程序和再审程序的审理	174
任务四 了解行政诉讼的举证责任及其分配规则	176
子学习单元五 行政诉讼的裁判与法律文书	178
任务一 认识行政诉讼裁判	178
任务二 理解并运用行政诉讼的判决	179
任务三 认识行政诉讼判决书	184
子学习单元六 行政诉讼裁判的执行与法律文书	184
任务一 认识行政诉讼裁判的执行	184
任务二 认识对具体行政行为的非诉执行	186
 学习单元七 行政赔偿救济	194
子学习单元一 行政赔偿认知	194
任务一 认识行政赔偿	194
任务二 区分行政赔偿与相关概念	196
子学习单元二 行政赔偿请求的提出与法律文书	197
任务一 认识行政赔偿请求的提出	197
任务二 判别允许受害人提出行政赔偿请求的范围	198
任务三 确定提出行政赔偿请求的当事人	202
任务四 认识并掌握行政赔偿申请书的写作	203
子学习单元三 行政赔偿义务机关的受案与处理	204
任务一 确定受理并处理行政赔偿请求的机关	204
任务二 行政赔偿义务机关对行政赔偿请求的处理	206
任务三 认识行政赔偿中的追偿	207
任务四 认识行政赔偿方式和计算标准	207
子学习单元四 行政赔偿诉讼	210
任务一 认识提起行政赔偿诉讼的起诉期限	210
任务二 认识行政赔偿诉讼案件的举证责任	210
任务三 认识行政赔偿诉讼案件的审理与裁判	211

第二部分 行政案例实务分析

学习情境一 行政处罚案件分析	219
行政处罚法基本知识	219
案例精解	237
案例训练	244
学习情境二 行政许可案件分析	247
《行政许可法》基本知识	248
案例精解	261
案例训练	268
学习情境三 行政强制案件分析	272
行政强制基本知识	272
案例精解	286
案例训练	291
附录	295
一、相关文书参考格式	295
二、项目训练、案例训练参考答案	308
三、常用法律、法规、规章、司法解释目录	327
参考文献	331

第一部分

行政法律基本理论



学习单元一 行政法基础知识认知

【问题与思考】

作为公民，面对政府一方面我们依赖它，另一方面我们又讨厌它，希望政府离我们远点。面对政府为什么我们会有如此复杂的情感，这是因为我们在许多情况下必须仰仗政府的力量，来维护我们的权益，不受他人的威胁；政府在给我们提供保护的同时，有时又在侵害着我们的权益。政府之所以能如此影响我们的生活，是因为政府掌握着巨大的权力。那么，如何控制政府的权力，如何把政府的“善”最大可能地发挥，把政府的“恶”最大可能地限制，这就是作为公法的行政法的理想与责任。所以，行政法就是规范政府行政和控制政府滥用权力的法律规范。在本学习单元中，同学们需要思考的问题是：政府的哪些行为由行政法规范和调整；政府享有哪些行政权力；政府在行使这些权力时需遵循哪些基本原则等。本单元的一些基本概念、基本原则将为后续单元的学习奠定基础。

【关键知识点】

行政 行政权 行政法 行政法的调整对象 行政法的渊源 行政法的特点 行政法关系行政法律关系 监督行政法律关系 行政合法性原则 行政合理性原则 行政应急性原则

【基本知识】

子学习单元一 行政 行政权 行政法

行政法，是调整行政关系的法律规范的总称。研究行政关系的法律调整，是全部行政法学的主题，对“行政”、“行政权”、“行政关系”的探讨，则是认识和研究行政法的逻辑起点。



任务一 认识行政法的基本范畴——行政

《现代汉语词典》对“行政”的释义是：行使国家权力的（活动）；机关、

企业、团体等内部的管理工作。“行政”一词的英文是 Administration，源自拉丁文 Administrare，均包含有“执行、管理”的意义在内。不仅仅在涉及国家公权力的公法体系内，即使在私法体系中亦有行政的存在，例如私法人（社会组织、企业）的行政，为“私人行政”。行政既然与管理有密切的关联，对国家和社会公共事务的管理就属于公法体系的行政，为“公共行政”。行政法学所讨论、研究的对象，只限于公共行政。因为私人行政的研究，已属于私法——尤其是民法所研究的范畴。

“行政”是行政法学中最基本的范畴，那在实际生活中，我们该如何判断一行为是否属于行政法上的“行政”呢？

一、形式行政与实质行政

（一）形式意义的行政

形式意义的行政，是以行为主体作为区分的标准，即只要是行政机关的行为就是行政。

近代意义上的行政是国家权力分立的产物，行政最初是与立法、司法等国家权力相区别而言的，三者共同形成国家作用，分别由行政机关、立法机关和司法机关来执掌。在实行三权分立制度的国家，形式意义的行政是以宪法上所定的行政权为准，包括中央层次的内阁、联邦政府和地方层次的邦、县政府等行政机关所执行的行为。在我国，根据《宪法》第 85 条和第 110 条第 2 款的规定，国务院及直属机构、地方各级人民政府及其职能部门的行为就是行政行为。但是现代国家权力出现交叉、混合，行政权力有不断膨胀之趋势。同一行政机关可能同时具有行政职能、立法职能和司法职能，行政机关在行使立法职能时表现为行政立法，行使司法职能时表现为行政复议、行政裁决。从这一角度看，行政还包括了准立法和准司法行为。

这种以形式意义来界定什么是行政，忽视了其他国家机关也可以有执行实质行政的可能性。例如负责立法的各级人民代表大会，在推动工作时，也不可避免地必须有管理的权限。负责司法的各级法院，也像行政机关一样，应该拥有管理所属人员、接受人民诉讼的许多管理权限，这是典型的司法行政行为。即使国家行政机关所执行的行为，也不是当然都属于行政行为。例如：行政机关所为的民事行为（买卖物品、租用房屋）都不能属于行政行为。

（二）实质意义的行政

实质意义的行政，是以功能作为区分的标准，即不论主体是谁，只要是对国家和社会公共事务的组织、管理、决策与调控等活动，均为行政。

在我国，对国家和社会公共事务的组织、管理等活动主要由国家行政机

关来承担，因为国家行政机关被宪法和组织法赋予了法定的行政权力，专司国家行政事务。随着社会经济的发展，大量的社会矛盾和社会问题出现，如垄断、环境、交通、失业、罢工等，而行政机关的数量毕竟有限，仅靠行政机关已经无法应对纷繁复杂的社会。立法者就采用一种立法技术，通过法律、法规把部分行政管理权授予给了有一定社会管理职能的企事业单位、社会团体以及群众自治性组织。所以，公共行政的主体除了国家行政机关外，还包括了非国家行政机关（法律、法规授权的组织）。

形式意义的行政虽然易于判断，但内涵不够准确，而采实质意义的行政作为区分的标准，在实际中判断起来又非常麻烦。综上，我们判断何谓“公共行政”时，遵循以下一条规则：“首先是形式意义的行政，但要以实质意义的行政作为补充和限制。”

以实质意义的行政作为补充，主要是因为现实中从事国家和社会公共事务的组织、管理等活动的除行政机关外，还包括了法律、法规授权的非行政机关。

以实质意义的行政作为限制，主要是因为行政机关的行为并非都是对国家和社会公共事务的组织管理活动，它还有可能担当民事主体的身份，或处于被管理者的地位。

所以，行政法上的“行政”，是指国家行政机关和法律、法规授权的组织对国家和社会公共事务进行组织、管理、决策与调控等活动，同时也包括国家行政机关所进行的准立法与准司法活动。

二、内部行政与外部行政

前一组分类解决的是如何判断一行为是否属于行政法上“行政”的问题。内部行政与外部行政的区分主要是为了理解行政主体、行政行为、行政程序、行政责任等内容。

（一）内部行政

内部行政是指国家行政机关为履行其对国家和社会公共事务管理职能而对自身进行组织、管理和调节的活动。各级人民政府为了履行其行政职能，保障国家行政管理正常有序地进行，必然要对各级行政机关及其职能部门进行指挥和监督，各行政机关相互间、行政机关与被授权组织之间、行政机关与国家公务员之间、国家公务员上下级之间以及行政机关管理内部事务的过程中也必然发生各种行政关系，这些行政关系均属于内部行政的范畴。其特点在于：管理主体与管理对象都属于国家行政系统。

（二）外部行政

外部行政是指行政主体对不隶属于自身的组织、人员以及财物设施的管