

高等政法院校法学主干课程教材

司法部法学教材编辑部 审定

# 行政法与 行政诉讼法学

(第五版)

方世荣 ◆ 主编



中国政法大学出版社

高等政法院校法学主干课程教材

# 行政法与行政诉讼法学

XING ZHENG FA YU XING ZHENG SU SONG FA XUE

(第五版)

司法部法学教材编辑部 审定

主 编 方世荣

副主编 薛刚凌 石佑启

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

薛刚凌 方世荣 石佑启 王春业

梁洪霞 胡晓玲 杨勇萍 丁丽红

李修琼 邹 荣 王学辉



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

### 图书在版编目（CIP）数据

行政法与行政诉讼法学/方世荣主编.—5版—北京：中国政法大学出版社，2015.7  
ISBN 978-7-5620-6141-0

I. ①行… II. ①方… III. ①行政法学—中国—高等学校—教材②行政诉讼法—法的理论—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.101②D925.301

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第144831号

---

出版者 中国政法大学出版社  
地 址 北京市海淀区西土城路25号  
邮 箱 fadapress@163.com  
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)  
电 话 010-58908435(编辑部) 58908334(邮购部)  
承 印 保定市中画美凯印刷有限公司  
开 本 720mm×960mm 1/16  
印 张 33  
字 数 684千字  
版 次 2015年7月第5版  
印 次 2015年7月第1次印刷  
印 数 0001~4000  
定 价 56.00元

**作者简介**

**方世荣** 男，法学博士，中南财经政法大学教授、法治发展与司法改革研究中心研究员、博士生导师。学术兼职主要有：中国法学会理事、中国行政法学研究会副会长、湖北省法学会副会长、湖北省行政法学研究会会长。2000、2002年分别以高级访问学者身份赴美国加州大学洛杉矶分校、德国歌德大学访问。主要研究领域为行政法学、行政诉讼法学。主持国家社会科学基金重点项目、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目等十多项。出版《论具体行政行为》、《行政法律关系研究》、《论行政相对人》、《权力制约机制及其法制化研究》、《行政法与行政诉讼法学》、《行政诉讼法学》、《行政诉讼法案例教程》、《见义勇为及其行政法規制》、《“参与式行政”的政府与公众关系》等专著、教材近四十部，在《法学研究》、《中国法学》等学术刊物发表论文一百八十余篇，学术成果多次被《新华文摘》、《中国社会科学文摘》等杂志转载并获国家或部省级奖励。

**薛刚凌** 女，法学博士，中国政法大学法学院院长、教授、博士生导师。学术兼职主要有：北京市法学会军事法学研究会会长、北京市人大常委会法制建议专家组成员。曾挂职最高人民法院行政庭副庭长，曾任监察部特邀监察员，2007年荣获“第五届全国十大杰出青年法学家”称号。先后参与《行政许可法》、《公务员法》、《全面推进依法行政实施纲要》等法律和文件的起草论证工作。个人专著有《行政诉讼权研究》、《行政法治道路探寻》，合著《行政组织法研究》，主编《行政诉讼法学》、《外国及港澳台行政诉讼制度》、《行政体制改革研究》、《军事法学》等，在《中国法学》、《政法论坛》等学术刊

## II 行政法与行政诉讼法学

物上发表论文数十篇。

**石佑启** 男，法学博士，广东外语外贸大学教授、副校长，中南财经政法大学博士生导师。学术兼职主要有：中国法学会理事、中国行为法学会行政执法研究会副会长、中国行为法学会软法研究会副会长、中国行政法学会研究会常务理事、广东省法学会副会长、广东省法学会地方立法研究会会长、北京大学软法研究中心兼职研究员等。2005～2006年以访问学者身份在英国威尔士大学访问。主要研究领域为行政法与行政诉讼法、比较行政法。主持国家社会科学基金项目、教育部重大攻关项目等十多项。出版《论公共行政与行政法学范式转换》、《私有财产权的公法保护研究》、《论行政体制改革与行政法治》、《论部门行政职权相对集中》、《国家赔偿法新论》、《行政法与行政诉讼法》等著作、教材二十余部，在《中国法学》等学术刊物上发表论文一百余篇。

**王学辉** 男，法学硕士，西南政法大学教授、博士生导师。学术兼职主要有：中国行政法学会研究会常务理事、中国体育法学会研究会常务理事、重庆市行政法学会研究会副会长、中国地方法制研究中心主任、重庆市行政程序法制研究中心执行主任等。独著或主编《迈向和谐行政法》、《行政程序法精要》、《行政诉讼制度比较研究》、《行政法与行政诉讼法学》等书。

**邹荣** 男，法学博士，现任华东政法大学发展规划处处长、社会治理研究院常务副院长、法律学院副教授、硕士生导师。学术兼职主要有：中国法学会行政法学会研究会常务理事、国家行政学院特邀研究员。历任华东政法大学继续教育院副院长、研究生教育院副院长。主编《行政法学》、《行政法与行政诉讼法学》、《中国行政法律》等书，参编、参著各类行政法、行政诉讼法等教材与专著多部，在国内外刊物上发表论文等约十余万字。

**王春业** 男，法学博士，法学博士后，河海大学法学院教授、博士生导师。学术兼职主要有：安徽省行政法学研究会副会长、安徽省法学教育研究会副会长、安徽省“六五”普法讲师团成员等。2013年被安徽省法学会推荐参加第七届“全国十大杰出青年法学家”评选。出版专著5部，主编教材2部，参编教材3部，在《中国行政管理》、《中共中央党校学报》、《中国高教研究》、《现代法学》、《当代法学》等期刊上发表论文一百三十多篇。主持教育部规划项目、最高人民检察院项目、江苏省社科规划重点项目等省部级以上项目十多项，获省部级等各类奖项6项。

**杨勇萍** 女，法学硕士，中南财经政法大学副教授、硕士生导师、法学院宪法学与行政法系主任。学术兼职主要有：湖北省行政法学会常务理事、副秘书长，湖北省高级人民法院专家委员会委员，武汉市中级人民法院特聘专家。研究方向为行政法与行政诉讼法、公务员法学。出版的学术著作和主编、参编的国家级规划教材、司法部统编教材等主要有《行政法与行政诉讼法学》、《行政复议法新论》、《公务员法》、《中国公务员法通论》等，在《法学评论》、《法商研究》、《行政法学研究》等重要学术刊物发表学术论文数十篇，主持、参与多项省部级课题和国家级课题，并获得省部级奖项。

**丁丽红** 女，法学博士，中南财经政法大学副教授、硕士生导师、法学院行政法教研室主任。学术兼职主要有：湖北省行政法研究会常务理事。出版著作有《税务行政诉讼》、《行政诉讼法学》等，在《法商研究》、《行政法学研究》等学术刊物上发表论文二十余篇，主持、参与多项省部级课题和国家级课题，并获得省部级奖项。

**梁洪霞** 女，法学博士，西南政法大学行政法学院副教授、硕士生导师、人权教育与研究中心兼职研究员。主要研究领域为给付行政、弱势群体权利保护、民生宪法等。个人著作有：《城市流浪乞讨人员行政救

#### IV 行政法与行政诉讼法学

助制度研究》、《公民基本义务：原理、规范及其应用——一个宪法的视角》，在《法律科学》、《政治与法律》等期刊发表论文二十余篇。

**胡晓玲** 女，法学博士，西北政法大学行政法学院副教授，主要研究领域为行政法学基础理论及诉讼制度。参与国家社会科学基金及中国法学会等多项课题研究，在《东北师大学报》、《社会科学家》、《行政论坛》、《武汉理工大学学报》、《理论月刊》等 CSSCI 刊物上发表学术论文二十余篇，参与编写教材及专著 5 部。

**李修琼** 女，法学博士，中南财经政法大学法学院讲师，主要研究领域为比较行政法。多次以访问学者身份赴意大利比萨大学、罗马第三大学访问，主持或参与多项国家社会科学基金课题。出版专著、译著有：《意大利宪法审判制度研究》、《行政法原理》等，在《政治与法律》、《公法评论》等刊物上公开发表论文十余篇。

**出版说明**

本套教材是根据国家教育部关于普通高校法学专业开设专业主干课程的通知要求，由国家司法部法学教材编辑部组织全国政法院校和实践部门一流的法学教授和专家合力编写而成的。

初版教材在编写过程中认真总结了改革开放以来法学教材编写中的正反经验，充分吸取了国家教育部高等学校法学学科教学指导委员会专家对法学教材论证的意见，立足中国高等法学教育的现状，建立了适合中国国情的全新的教材体例。在内容选择上，注意吸收国内外法学教育、科研的最新成果，面向21世纪的法学教育，注重知识性、理论性、实践性的统一，对中国法学教育的发展起到了非常重要的推动作用，并已成为高等政法院校师生首选的主力教材，受到广大读者的欢迎和法学界、法律界的高度评价。

教材是一定时期学术发展和教学、科研成果的系统反映。所以，随着科研的不断进步、教学实践的不断发展，必然导致教材的不断修订。国际上许多经典教材都是隔几年修订一次，一版、五版、二十版，使其与时俱进、不断成熟、日臻完善、成为经典广为流传。这已成为教材编写的一种规律。

进入21世纪，随着我国法制建设的不断完善，法学研究及法学教育等方面都有了很大发展。为了适应这一形势，为了迎接新时代的挑战，尤其是我国加入WTO带来的各种新的法律问题，我们结合近年来法制建设的新发展，吸收国内外法学研究和法学教育的新成果、新经验，对这套主干课教材进行了全面修订。我们相信，重修之主干课教材定能对广大师生提供更有效的帮助。

司法部法学教材编辑部



## 第五版说明

为适应党的十八届四中全会所提出的“全面推进依法治国、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家”，“全面推进依法行政、建设法治政府”的要求以及高等法学教育形势发展的需要，我们第四次修订了这本高等政法院校法学主干课程《行政法与行政诉讼法学》教材。此次修订，在内容上反映了十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的精神，增加了我国近年来出台的《行政强制法》、《政府信息公开条例》以及刚修订的《行政诉讼法》、《立法法》等有关法律、法规的内容，在理论观点和方法上借鉴、吸收了国内外最新的教学和科研成果。我们在编写中力求做到理论联系实际，简明准确地阐述行政法与行政诉讼法的基本概念与基本原理，达到科学性、系统性和实践性的统一，为广大读者学习、研究行政法与行政诉讼法提供有益的帮助。本书可供法学专业学生、行政法教研人员及实务工作者等使用。对书中的疏漏与不足，恳请读者批评指正，以便我们今后进一步修改、完善。

本书由方世荣教授任主编，薛刚凌教授、石佑启教授任副主编，并由主编和副主编负责全书的统稿、定稿。

本书撰写的具体分工如下（以撰写章节先后为序）：

薛刚凌：第一、三、四、二十、二十二章；

方世荣：第二、五、六、二十一章；

石佑启：第七、八、十六、十九、二十七章；

王春业：第九、十七章；

梁洪霞：第十章；

胡晓玲：第十一、十二章；

杨勇萍：第十三章；

丁丽红：第十四、二十一章；

李修琼：第十五章；

邹荣：第十八、二十三、二十五、二十六章；

王学辉：第十九、二十四、二十八章。

在编写过程中，我们参考了很多学者有关行政法与行政诉讼法的著述，在此表示衷心感谢！中国政法大学出版社对本书的出版给予了大力支持，特致以诚挚的谢意！

作者

2015年3月于晓南湖畔

## 目 录

## 上 编

<b>■第一章 行政法概述</b>	/ 1
第一节 行政法的界定	/ 1
第二节 行政法的渊源	/ 6
第三节 行政法的地位与作用	/ 8
第四节 行政法的历史发展	/ 13
第五节 行政法学	/ 21
<b>■第二章 行政法律关系</b>	/ 24
第一节 行政法律关系概述	/ 24
第二节 行政法律关系的构成要素	/ 33
第三节 行政法律关系的产生、变更与消灭	/ 37
<b>■第三章 行政法的基本原则</b>	/ 43
第一节 行政法基本原则概述	/ 43
第二节 保障公民权利与自由原则	/ 45
第三节 依法行政原则	/ 48
第四节 正当程序原则	/ 51
第五节 行政效益原则	/ 54
<b>■第四章 行政组织与行政主体</b>	/ 56
第一节 行政组织	/ 56
第二节 行政主体	/ 64
第三节 行政公务人员	/ 70
<b>■第五章 行政相对人</b>	/ 76
第一节 行政相对人概述	/ 76

第二节	行政相对人的权利义务	/ 83
第三节	行政相对人行为	/ 88
<hr/>		
■第六章	行政行为	/ 96
第一节	行政行为概述	/ 96
第二节	行政行为的分类	/ 100
第三节	行政行为的效力	/ 104
第四节	行政行为的无效、撤销、变更和终止	/ 107
<hr/>		
■第七章	行政程序	/ 111
第一节	行政程序概述	/ 111
第二节	行政程序的基本原则和主要制度	/ 114
第三节	行政程序法	/ 118
<hr/>		
■第八章	行政违法与行政责任	/ 126
第一节	行政违法	/ 126
第二节	行政责任	/ 131
<hr/>		
■第九章	行政立法	/ 137
第一节	行政立法概述	/ 137
第二节	行政法规	/ 146
第三节	行政规章	/ 149
第四节	其他行政规范性文件	/ 154
<hr/>		
■第十章	行政给付与行政奖励	/ 161
第一节	行政给付	/ 161
第二节	行政奖励	/ 167
<hr/>		
■第十一章	行政征收、行政征用与行政补偿	/ 172
第一节	行政征收与行政征用的界定	/ 172
第二节	行政征收的基础和程序	/ 175
第三节	行政补偿	/ 179
<hr/>		
■第十二章	行政确认与行政裁决	/ 186
第一节	行政确认	/ 186
第二节	行政裁决	/ 191

<b>第十三章 行政许可</b>	/ 197
第一节 行政许可概述	/ 197
第二节 行政许可的基本制度	/ 203
<b>第十四章 行政处罚</b>	/ 209
第一节 行政处罚概述	/ 209
第二节 行政处罚的基本制度	/ 214
<b>第十五章 行政强制</b>	/ 232
第一节 行政强制概述	/ 232
第二节 行政强制措施	/ 234
第三节 行政强制执行	/ 243
<b>第十六章 行政合同、行政指导与行政事实行为</b>	/ 251
第一节 行政合同	/ 251
第二节 行政指导	/ 257
第三节 行政事实行为	/ 261
<b>第十七章 行政仲裁、行政调解与行政信访</b>	/ 266
第一节 行政仲裁	/ 266
第二节 行政调解	/ 277
第三节 行政信访	/ 282
<b>第十八章 监督行政</b>	/ 293
第一节 监督行政概述	/ 293
第二节 权力机关监督	/ 297
第三节 行政监察	/ 299
第四节 行政复议	/ 307
第五节 司法监督	/ 317
<b>下 编</b>	
<b>第十九章 行政诉讼法概述</b>	/ 319
第一节 行政诉讼	/ 319
第二节 行政诉讼法	/ 327
第三节 行政诉讼中的诉与诉权	/ 333

---

<b>■ 第二十章 行政诉讼基本原则</b>	/ 339
第一节 行政诉讼基本原则概述	/ 339
第二节 行政诉讼的各项基本原则	/ 341

---

<b>■ 第二十一章 行政诉讼受案范围与管辖</b>	/ 349
第一节 行政诉讼受案范围	/ 349
第二节 行政诉讼管辖	/ 368

---

<b>■ 第二十二章 行政诉讼参加人</b>	/ 377
第一节 行政诉讼参加人概述	/ 377
第二节 行政诉讼的原告	/ 380
第三节 行政诉讼的被告	/ 383
第四节 共同诉讼人	/ 387
第五节 行政诉讼第三人	/ 389
第六节 行政诉讼代理人	/ 391

---

<b>■ 第二十三章 行政诉讼的证据</b>	/ 394
第一节 行政诉讼证据概述	/ 394
第二节 行政诉讼中的举证责任	/ 400
第三节 行政诉讼中证据的提交、调取与保全	/ 404
第四节 行政诉讼中的质证与认证	/ 410

---

<b>■ 第二十四章 行政诉讼程序</b>	/ 421
第一节 起诉与受理	/ 421
第二节 第一审程序	/ 427
第三节 简易程序	/ 437
第四节 第二审程序	/ 438
第五节 审判监督程序	/ 441
第六节 对妨害行政诉讼的强制措施	/ 444

---

<b>■ 第二十五章 行政诉讼中的法律适用与裁判</b>	/ 447
第一节 行政诉讼的法律适用	/ 447
第二节 行政诉讼的判决	/ 454
第三节 行政诉讼裁定与决定	/ 469

---

<b>■第二十六章 行政诉讼的执行</b>	/ 471
第一节 行政诉讼执行概述	/ 471
第二节 执行的条件、主体、对象	/ 473
第三节 执行措施	/ 476
第四节 执行程序	/ 477
第五节 非诉行政行为的执行	/ 481

---

<b>■第二十七章 涉外行政诉讼</b>	/ 484
第一节 涉外行政诉讼概述	/ 484
第二节 涉外行政诉讼的原则	/ 488
第三节 涉外行政诉讼的期间与送达	/ 491

---

<b>■第二十八章 行政赔偿及诉讼</b>	/ 493
第一节 行政赔偿	/ 493
第二节 行政赔偿诉讼	/ 502

---

<b>■主要参考书目</b>	/ 508
----------------	-------

# 上 编

## 第一章 行政法概述

### ■学习目的和要求

通过本章学习，掌握行政法的基本含义、特征、调整对象、渊源、行政法的地位和作用；整体把握行政法产生的基础和两大法系及我国行政法的历史发展脉络；了解行政法学的研究对象及研究概况。

### 第一节 行政法的界定

#### 一、公共行政

行政法是有公共行政的法，因此，研习行政法要从探讨公共行政开始。传统观点一般从国家职能的角度对公共行政加以概括，主要有：<sup>〔1〕</sup>

##### （一）排除说

该观点认为行政是指国家立法、司法以外的一类职能。由于行政的范围宽泛，形式多样，难以准确界定，因而许多学者采用排除说。除去国家职能中创制法律规则的立法职能和裁决争议的司法职能，其他都为行政职能。排除说建立在三权分立的基础上，对把握行政的内涵有一定的价值。但随着授权立法和行政裁判的发展，这一观点已显现出较大的局限性。

##### （二）目的说

该观点认为行政是指在法律规制之下，为实现国家目的而为之积极、连续、整体、统一的管理活动。目的说力求从正面反映行政的本质特征，具有积极的意义。但不能对行政和国家的其他职能予以准确的界分。

##### （三）内容说

该观点认为行政是指国家行政机关对国家公共事务的决策、组织、管理和调控。内容说主张从内容和形式上概括行政的全貌，但同样失之准确，不能反映行政与立法、司法的区别。

〔1〕 应松年主编：《行政法学新论》，中国方正出版社1998年版，第1~5页。



上述观点把公共行政界定为国家行政，这已落后于实践。在现代社会，随着民主政治、经济、社会和技术的高速发展，公共行政不再为国家所垄断。公共行政的主体呈现出多元化、方式呈现出多样化，其早已从一元的国家行政走向国家行政与社会行政并存的二元体系。因此，我们认为，公共行政是指国家行政机关和其他公共机构管理公共事务的活动。这一概念可从以下几个方面把握：

1. 公共行政是对公共事务的管理。在现代社会，由于城市化进程加快，社会分工越来越细，竞争日益激烈，公民等一方（包括自然人、法人和其他组织，下同）在全面发展的同时也需要得到各方面的生存照顾。因而对社会、对政府的依赖加重，公共事务也迅速增长。公共行政的重心已从传统的维持秩序发展到今天的教育、卫生、环境保护和社会保障等。

2. 公共行政的主体，即行政主体，是国家行政机关和其他公共机构。国家行政机关是为管理公共事务而建立的各级各类行政机关；其他公共机构是国家以外的各类承担公共职能的组织，如村民委员会、居民委员会、行业组织、职业协会等。需要注意的是，随着公共行政改革的推进，委托行政大量出现，公共行政事务可委托各种社会组织或个人承担，但国家行政机关和其他公共机构承担的公共职责并没有因此改变。

3. 公共行政的手段方式多样。既可采用柔性的管理手段，如行政规划、行政合同、行政指导等，也可采用刚性的管理手段，如行政许可、行政处罚、行政强制等。公共行政改革的趋势是越来越多地用柔性管理手段取代刚性手段，但必要的刚性手段仍然不可缺少。

对公共行政按照不同的标准，可以划分为不同的类型：

1. 国家行政与社会行政。以实施公共行政的主体为标准，可将公共行政分为国家行政和社会行政。国家行政是指国家设立行政机关，直接管理公共事务的活动，又称为直接行政。国家行政又可进一步划分为单一制国家的中央行政和地方行政，联邦制国家的联邦行政、州行政和地方行政。社会行政是指社会公共机构管理公共事务的活动，又称为间接行政。<sup>〔1〕</sup>通常，国家行政承担的是重要的、基础性的公共事务，而社会行政主要负责行业的、区域的、特殊类型的公共事务，如律师的管理、社区的管理、学校的管理等。

2. 规制行政与给付行政。以公共行政的目的为标准，可将公共行政分为规制行政和给付行政。规制行政是指以规范、限制公民等一方的自由来实现某种公共秩序的行政活动，如交通管制、经济规制等。给付行政是指通过给公民等一方直接提供帮助或服务以实现某种公共目标的行政活动，如义务教育、社会保障等。以往的公共行政以规制行政为主，第二次世界大战后，随着城市化的高度发展，给付行政变得日益重要。这两类公共行政目的、性质不同，对公民等一方相对人的影响不同，

---

〔1〕 在德国，常把公共行政分为直接行政和间接行政。