



型高级法律人才系列教材

行政法实务教程

主编 王学辉 赵大光



型高级法律人才系列教材

行政法实务教程

主 编 王学辉 赵大光

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

王学辉 邓 蔚 唐向东 陆伟明
罗 军 曾 哲 谭宗泽 张向东
曾海若 唐 尧 孙 兵 刘 艺
赵大光 邵长茂



中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法实务教程/王学辉, 赵大光主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 12
应用型高级法律人才系列教材
ISBN 978-7-300-16830-2

I. ①行… II. ①王… ②赵… III. ①行政法-中国-研究生-教材 IV. ①D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 299327 号

应用型高级法律人才系列教材

行政法实务教程

主编 王学辉 赵大光

Xingzhengfa Shiwu Jiaocheng

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京鑫丰华彩印有限公司	
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次 2013 年 1 月第 1 版
印 张	27.75 插页 1	印 次 2013 年 1 月第 1 次印刷
字 数	589 000	定 价 56.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

编审委员会

主 任 付子堂

副主任 孙长永

委 员

赵万一 盛学军 梅传强 汪太贤 邓瑞平

唐 力 王学辉 任惠华 李 燕 张晓君

杨建学 张 耕 周祖成



主编简介

王学辉，男，1965年生，西南政法大学教授、博士生导师、行政法学院副院长。兼任中国法学会行政法学研究会理事、中国法学会体育法学研究会常务理事、中国地方法制研究中心主任等。独著或主编有《行政程序法精要》、《行政权研究》、《行政诉讼制度比较分析》、《行政立法成本分析与实证研究》、《群发性事件防范机制研究》、《行政法与行政诉讼法学》等书。在CSSCI核心期刊上发表学术论文近四十篇。

赵大光，男，1955年生，中国人民大学法律硕士，中国政法大学兼职教授。现任最高人民法院行政审判庭庭长。多次担任审判长审理国内重大行政案件。著有《中国大陆行政诉讼：制度、立法与案例》等书，在《人民司法》、《行政法学研究》、《法律适用》等刊物公开发表学术论文十多篇。



总 序

法学是研究法律现象及其规律的科学。法学的实践性、技术性要求法学教育密切关注社会现实,尤其要与法律职业形成衔接与互动机制,以更好地实现法学的社会功能,推进社会发展。社会分工的不断细化对应用型法律实务人才应具备的能力提出了更高的标准——熟练运用法律解决社会问题、化解社会纠纷、平衡利益冲突,进而维护社会秩序、实现社会公正。这种在应用法律的过程中融汇法学知识与社会现实的法律实务能力,既要求法律人才对法学知识精准理解,对社会、人性、案件细节等准确把握,更需要综合法律规范与事实情况,将职业技能和品质融会贯通。因此,作为法学教育的重要目标之一,法律实务能力培养必须以法律职业为导向,使知识结构、职业技能、职业伦理的学习与训练统筹兼顾,为经济发展和社会管理输送优秀的应用型高级法律实务人才。

近年来,各高校、科研院所及法律职业培训机构在应用型高级法律实务人才培养方面进行了有效探索。西南政法大学作为全国法学教育的重要基地,六十余年的法学教育经验积淀成型“论辩文化”和“实务人才培养”两个鲜明的办学特色;不断丰富和完善法律实务教育内涵的课堂教学与社会实践,初步构建具有西政特色的法律实务教育体系。以此为基础,西南政法大学在法律硕士研究生的教育培养中进行大胆实践。2010年,西南政法大学作为教育部首批确定的19所高水平法律硕士培养单位,参与了国家专业学位教育综合改革试点工作,在深化应用型高级法律实务人才教育改革、探寻应用型高级法律实务人才培养需求、开拓具有鲜明特色的法律实务教育模式等方面进行了有益的探索与创新:

——为丰富课堂教学手段,学校将课堂教学改革与考试制度改革紧密结合,通过“模拟法庭”、“法律诊所”、“案例分析报告”、“实践调研报告”等多样化的日常实务性教学内容,将真实案例纳入课堂教学,引导学生进行思考、讨论和演练,并聘请实务专家进行指导。

——为开拓学生的法律实践视野,学校广邀经验丰富的法律专家举办“律师面对面”、“实务课堂”、“法官论坛”、“律师周讲课堂”、“实务大讲堂”等系列讲

座,聘请法律实务专家担任校外兼职导师,邀请他们实质性地参与学生培养方案制定、课程设置和日常教学工作等培养工作。

——为弥补学院派法学教育在实务教学方面的不足,学校坚持学生到一线实践,通过与地方基层法律实务部门合作,建立了规模化法律实务实习基地,确立了“律师助理制度”、“法官助理制度”、“检察官助理制度”、“警官助理制度”等具有创新价值的实习制度。

——为增强人才培养的针对性和适应性,学校与法律实务部门深入合作,开展联合订单培养工作试点,不仅为学生提供了较高的法律实践平台,还为法律实务部门建立了稳定的专业人才储备。

霍姆斯说:“法律的生命从来不是逻辑,而是经验”。应用型法律实务人才教育应当侧重于实务能力的培养,既要掌握扎实的法学“知识”,更要具备丰富的法律“经验”。在教学过程中充分体现实务的理念,将法学原理与法律实践密切结合,将学生对法律实践的零散认知升华为系统的法律实务能力训练,成为实务课程教学的重要任务。为此,急需一套能简明扼要地阐明法律精义、条分缕析地叙述法律逻辑、深入浅出地讲授实践案例的优质教科书,作为课堂教学的重要载体。

针对目前实务性法学教材比较匮乏的问题,我校结合长期培养经验,充分发挥师资力量雄厚与实务经验丰富的优势,将教材建设作为定位人才培养、凝练教学特色和强化实践环节的重要途径,组织编写了这套“应用型高级法律人才系列教材”,旨在为法律硕士专业研究生、法律实务工作者及重视实务教学的法学本科生提供一套理论与实务并重的特色教材。

与其他法学教材相比,本套教材主要有以下几个特点:

第一,多方合作、体系完整。本套教材分为两类:必修课教材和选修课教材。必修课教材涵盖了法律硕士专业学位研究生培养的全部学位课程,选修课教材则主要精选西南政法大学教学效果优良、师资力量雄厚、学科体系成熟的特色研究生课程。教材原则上实行双主编制,主编分别由来自实践部门和教学研究机构具有高级职称以上的专家、学者担任,编委成员中1/3来自法律实务部门,1/3为其他法律硕士培养单位院校的教师,西南政法大学校内编委成员不超过编委总人数的1/3,力求最大限度地保证教材体系的完整性、内容的充实性与学习的实用性。

第二,立足基础、突出应用。本套教材对于一些与基本知识关系不大的内容(如性质、特征、意义、历史沿革、中外对比等),或简述要领,或略而不谈,以突出重点、突出应用。同时,为透彻讲述知识的关联性、逻辑性,增强文本的形象性、可读性,在教材中适当使用了实务图表,如票据背书的举例图片、知识列举性的表格等,更便于学生理解和把握知识框架结构和内部逻辑关系。

第三,案例丰富、融会贯通。本套教材运用了丰富的实践案例,将知识讲授与案例评析有机结合,避免“两张皮”。真正做到以案说法,用案例突出、引导和解释重点知识,突出案例与知识的互动。

第四,启发思维、侧重能力。本套教材重视实务思维和实践能力的专门培养,每章设疑难问题、延伸阅读等板块,引导学生进行法律思维训练。

第五，立体多元、新旧并重。本套教材将配套建设背景知识、延伸阅读、图片音像、法律法规等网络资源，为教学、研习提供多元化、全方位的立体化服务。

第六，篇幅适中、便于使用。本套教材篇幅严格控制，一般不超过 30 万字，个别课程内容较多的也控制在 60 万字以内。每本教材各章的篇幅内容也较为均衡。

本套教材得以面世，首先要感谢校内外多位主编、编委和作者们的精诚合作和辛勤笔耕；还要感谢中国人民大学出版社的大力支持，特别感谢郭虹编辑对教材编写和出版的精心策划和宝贵建议。西南政法大学副校长孙长永教授、法律硕士学院院长李燕教授在教材设计和编写方面做了大量的开创性工作；西南政法大学研究生部（法律硕士学院）培养管理办公室的各位工作人员，在教材编写和出版过程中做了大量耐心细致的工作。还有很多为本套教材默默付出辛劳的人员，教材编委会一并表示诚挚的敬意和谢忱。

是为序。

付子堂 谨识

2012 年初春



编写说明

西南政法大学为提高教学质量、增强核心竞争力，决定推陈出新，编写一套“应用型高级法律人才系列教材”，以培养学生的实践应用能力和独立动手能力，以案例形式教授学生法律知识，体现“立体化教材”的特点和优势。

本教程是经西南政法大学教材编写委员会决定，受中国人民大学出版社的委托，由王学辉、赵大光主持为法律硕士研究生学习法学专业主干课程——“行政法与行政诉讼法”编写的一本实务性很强的教材。在编写本教程时主要考虑了以下的要求：

（一）立足基础，突出应用

立足基础知识，不做系统讲述。突出重点，突出应用。对于一些与基础知识关系不大的内容（如性质、特征、意义、历史沿革、中外对比等），尽量从简，或略而不谈。

（二）表述准确，言简意明

务求基本概念清晰准确，知识要点言简意赅。

（三）篇幅适中，便于使用

一般来说，教材篇幅不宜过长。本教材的各章节之间尽量做到内容均衡，不畸轻畸重。原则上内容串讲占 30%~40%，案例评析占 30%~40%，其他内容占 20%左右。

（四）知识案例，融会贯通

将知识讲授与案例评析有机结合，避免“两张皮”。真正做到以案说法，用案例突出、引导和解释重点知识。因此，全书运用真实案例，突出案例与知识的互动。

（五）实务训练，注重操作

以培养实践能力、训练实务思维为目的，运用各种手段使学生参与实务操作，如撰写相关法律文书，熟悉办案程序等。全书以章为基本结构单元，章下设节。每章由以下板块组成：引例、知识框架图、关键词、知识串讲、案例评析、疑难问题、课后练习、课外阅读，培养实务操作的思维和习惯。

本书各章撰写分工如下:

导言,第一章:王学辉;

第二章:邓蔚,唐向东;

第三章:陆伟明;

第四章:罗军,曾哲;

第五章:谭宗泽;

第六章:张向东;

第七章:曾海若;

第八章:唐尧;

第九章:孙兵;

第十章:刘艺;

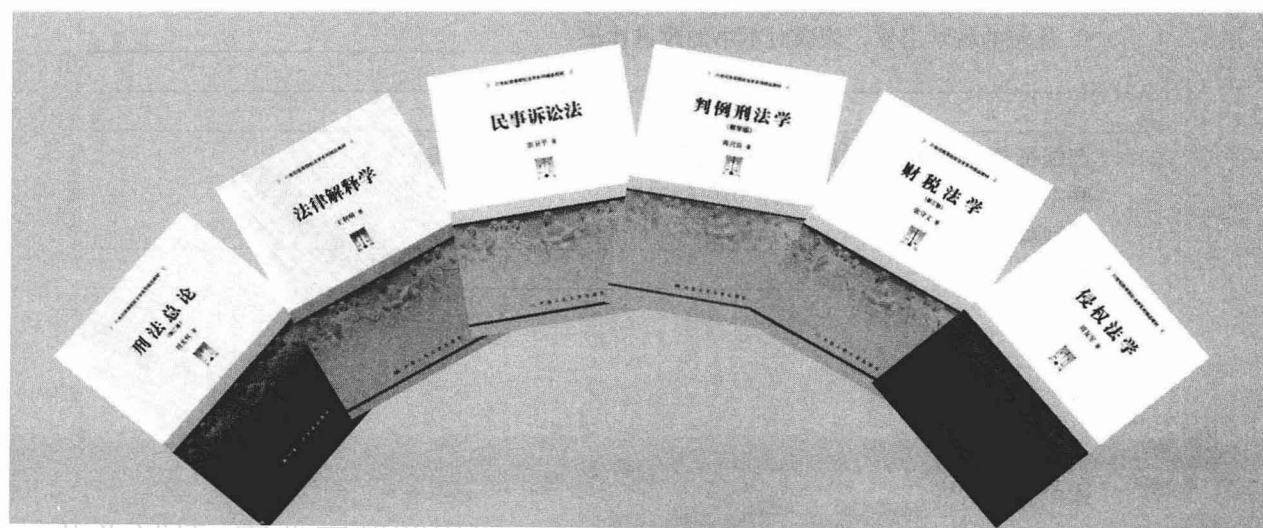
第十一章:赵大光,邵长茂。

编者

2012年11月

21世纪高等院校法学系列精品教材

书名	ISBN	作者	定价
经济法学（第二版）	978-7-300-16089-4	张守文 著	45.00
判例刑法学（教学版）	978-7-300-14059-9	陈兴良 著	39.80
商法学（第三版）	978-7-300-13955-5	徐学鹿 主编	49.80
刑法总论（第二版）	978-7-300-14090-2	周光权 著	45.00
刑法各论（第二版）	978-7-300-14202-9	周光权 著	55.00
财税法学（第三版）	978-7-300-14098-8	张守文 著	46.00
民事诉讼法	978-7-300-13632-5	张卫平 著	39.80
侵权法学	978-7-300-13533-5	周友军 著	49.80
法律解释学	978-7-300-13251-8	王利明 著	32.00
物权法（第二版）	978-7-300-13040-8	崔建远 著	59.00
证据学（第四版）	978-7-300-12740-8	陈一云 主编	32.00
刑事诉讼法学（第三版）	978-7-300-16432-8	郑旭 著	45.00
刑事疑案演习（二）	978-7-300-12454-4	张明楷 著	39.00
中国宪法（第四版）	978-7-300-12301-1	许崇德 主编	29.80
普通公司法	978-7-300-11227-5	邓峰 著	68.00
网络法学	978-7-300-11004-2	刘品新 著	25.00
人格权法	978-7-300-10990-9	王利明 著	35.00
民法总论	978-7-300-10961-9	王利明 著	35.00
刑事疑案演习（一）	978-7-300-10576-5	张明楷 著	38.00
物权法原理	978-7-300-09459-5	申卫星 著	39.00
民事诉讼法学	978-7-300-08377-3	邵明 著	45.00



《 》*任课教师调查问卷

为了能更好地为您提供优秀的教材及良好的服务,也为了进一步提高我社法学教材出版的质量,希望您能协助我们完成本次小问卷,完成后您可以在我社网站中选择与您教学相关的1本教材作为今后的备选教材,我们会及时为您邮寄送达!如果您不方便邮寄,也可以申请加入我社的法学教师QQ群:83961183(申请时请注明法学教师),然后下载本问卷填写,并发往我们指定的邮箱(cruplaw@163.com)。

邮寄地址:北京市海淀区中关村大街31号中国人民大学出版社411室收

邮 编:100080

再次感谢您在百忙中抽出时间为我们填写这份调查问卷,您的举手之劳,将使我们获益匪浅!

基本信息及联系方式:*

姓名:_____ 性别:_____ 课程:_____

任教学校:_____ 院系(所):_____

邮寄地址:_____ 邮编:_____

电话(办公):_____ 手机:_____ 电子邮件:_____

调查问卷:*

1. 您认为图书的哪类特性对您使用教材最有影响力?() (可多选,按重要性排序)

- A. 各级规划教材、获奖教材
- B. 知名作者教材
- C. 完善的配套资源
- D. 自编教材
- E. 行政命令

2. 在教材配套资源中,您最需要哪些?() (可多选,按重要性排序)

- A. 电子教案
- B. 教学案例
- C. 教学视频
- D. 配套习题、模拟试卷

3. 您对于本书的评价如何?()

- A. 该书目前仍符合教学要求,表现不错将继续采用。
- B. 该书的配套资源需要改进,才会继续使用。
- C. 该书需要在内容或实例更新再版后才能满足我的教学,才会继续使用。
- D. 该书与同类教材差距很大,不准备继续采用了。

4. 从您的教学出发,谈谈对本书的改进建议: _____

选题征集: 如果您有好的选题或出版需求,欢迎您联系我们:

联系人:黄 强 联系电话:010-62515955

索取样书:书名: _____

书号: _____

备注:※为必填项。



目 录

导 言	1
第一章 行政法学概述	7
第一节 行政法的基本概念	9
第二节 行政法的法源	18
第三节 行政法律关系	24
第四节 行政法的适用	32
第五节 “入世”对中国行政法律制度的影响	38
第六节 法治政府建设	46
第二章 行政法的基本原则	58
第一节 行政法的基本原则概述	61
第二节 我国行政法基本原则的具体内容	65
第三章 行政主体及公务员	76
第一节 行政主体概述	79
第二节 行政机关	83
第三节 法律、法规、规章授权组织	88
第四节 受委托组织	92
第五节 公务员法	96
第四章 行政相对人	107
第一节 行政相对人概述	109

第二节 行政相对人的权利和义务	112
第三节 行政相对人行为	118
第五章 行政行为	125
第一节 行政行为概述	127
第二节 制定行政规范行为	138
第三节 授益行政行为	145
第四节 不利益行政行为	156
第五节 非权力行政行为	168
第六章 行政程序及其法典化	180
第一节 行政程序概述	183
第二节 行政程序法的基本原则和根本制度	188
第三节 我国行政程序的法典化	198
第七章 行政违法与行政法律责任	209
第一节 行政违法	212
第二节 行政法律责任	219
第八章 监督行政法律制度	233
第一节 监督行政法律制度概述	236
第二节 国家权力机关的监督	240
第三节 国家司法机关的监督	244
第四节 行政机关的内部监督	247
第五节 社会组织和公民的监督	261
第九章 行政复议制度	271
第一节 行政复议概述	273
第二节 行政复议的基本原则	277
第三节 行政复议范围	283
第四节 行政复议的机关与管辖	290
第五节 行政复议的程序	295

第六节 行政复议的法律责任	303
第十章 行政赔偿与行政补偿制度	308
第一节 行政赔偿	311
第二节 行政补偿	325
第十一章 行政诉讼制度	336
第一节 行政诉讼概述	338
第二节 行政诉讼管辖与受案范围	347
第三节 行政诉讼参加人	360
第四节 行政诉讼证据规则	372
第五节 行政诉讼程序规则	383
第六节 行政诉讼法律适用、判决及执行程序	400
推荐阅读资料	419
后 记	427



导 言

【引例】

夫妻卧室观看“黄碟”案^①

【案情简介】

2002年8月18日，陕西省延安市万花山派出所接到报案，称其辖区内一居民家中正在播放黄色录像，即派四名民警前去调查。民警来到张某诊所（张某夫妇的卧室在诊所内）门外，见大门紧锁，便绕到诊所侧面，从窗户缝里看到房间内的电视机的确正在播放淫秽录像。于是，民警以看病为借口进入该居民家中，并径直来到放录像的房间。房间内有张某夫妻二人，此时电视机已经关闭。四人虽着警服，却未佩戴警号和警帽。其中两人去取碟，要抱走电视机和影碟机。张某阻止，警察将其反剪着手抓住头发按在床上。挣扎中，张某抄起窗户旁一根约一米长的棍子打中了民警尚某的左手。警察以妨碍警方执行公务为由将张某带回派出所。作为播放淫秽录像的证据，警方将三张淫秽光碟连同电视机、影碟机也一并带回派出所。

2002年8月19日，张某的家人托亲戚给派出所写下“保单”并交了1 000元，把张某“保”了出来。但派出所只开了一张“延安市公安局宝塔分局暂扣款收据”，也没有加盖公章，只让张某捺了指印，扣款理由是“阻碍公务问题”。同日，万花山派出所“传播淫秽物品”为由，给张某出具了《现场扣押物品清单》。经延安大学医学院附属医院诊断，张某多处软组织挫伤（头、颈、两肩、胸壁、双膝）。当初借给张某光碟的邻居马某作为传播者，被派出所关了一夜，并处罚款2 500元。

^① 引自徐文星：《行政机关典型败诉案例评析》，北京，法律出版社，2009。本书中有若干个案例均引自该书，特此说明并致谢作者！

2002年8月22日,宝塔区公安分局决定对张某打伤民警的行为以妨碍公务罪立案,并由分局治安大队进行调查。2002年10月21日下午2时,宝塔区公安分局治安大队的两名警察以“调查案子”为由将张某从诊所带走,随后以“涉嫌妨碍公务”为由将其刑事拘留。2002年11月4日,延安市宝塔区人民检察院以证据不足为由,决定不批准逮捕张某,并将决定送达公安机关。2002年11月5日,被刑拘16天的张某被宝塔区公安分局以取保候审的名义放回家。

2002年12月5日,宝塔区公安分局解除对张某的取保候审,并宣布撤销该案,暂扣当事人的1000元钱同时返还。2002年12月25日,张某向宝塔区公安分局提出国家赔偿申请,并要求公安机关对其恢复名誉、赔礼道歉、处理相关责任人。2002年12月31日,官方的专门协调小组同张某的代理律师在四个方面达成了协议:由宝塔区公安分局向当事人赔礼道歉;一次性补偿当事人医疗费及误工费人民币29137元;对办理本案的有关责任人按照有关规定作出相应处理;本协议为一次性处理协议,一经调解各方签字即生效,任何一方不得反悔,更不得引起任何是非。当天下午,宝塔区公安分局纪检委书记孙某代表公安分局向张某正式赔礼道歉。

【基本问题】

1. 如何理解我国行政公权力与私权利的界限?
2. 公安机关的行政调查行为是否违法?
3. 公安机关作出的具体行政行为是否违反法定程序?

【评析】

夫妻观看“黄碟”被查案发生后在社会上引起了强烈的反响,引发了公众对警察权、警察任务、公民权利等重要内容的广泛讨论。从行政法的角度而言,此案存在以下问题:

第一,警察针对夫妻在家中看“黄碟”而启动调查权缺乏明确的法律依据。关于“观看”黄碟的行为,《治安管理处罚法》并没有将其列入禁止范畴,唯一涉及的是1985年国务院《关于严禁淫秽物品的规定》,现这一规定已经被废止。既然这一规定已经被废止,而在其他所有关于查禁淫秽物品的法律法规和其他规范性文件中,都没有关于“观看”淫秽物品的规定,那么警察启动调查权查处此行为显然已经没有法律依据,“法无授权皆禁止”是行政权行使的基本规则,因此该调查行为是违法的。

第二,该具体行政行为违反法定程序。行政程序是指行政主体实施行政行为时,在时间上和空间上所遵循的步骤、顺序、方式、时限。行政程序合法是指行政主体所遵循的行政程序应该有法律依据,应当严格按照法律规定的方式、次序、顺序进行。其基本功能是限制公权力的行使,同时为公权力本身提供合法性。借助于法定程序,公权力转化为一种特殊的权力,即一种公职人员的职权。行政权力的复杂性和自由裁量权的增加,使得法律对行政行为的具体内容予以条分缕析地规定越来越困难。对程序的强调,可以在一定程度上把实体性的问题转化为程序性的问题,即通过具体的程序来体现和展示实体性的内容。在涉及公民基本权利的保护时,应当为行政公权力的介入设计更为严格的程序。为了保护公民私生活的安宁和不受侵扰,