



21 世纪远程教育精品教材·法学系列

行政法与行政诉讼法

(第二版)

胡锦涛 罗杰 编著

 中国人民大学出版社

21 世纪远程教育精品教材·法学系列

会委编“法律精品教育系列出版工程”

(中国政法大学教材)

主编 罗杰 副主编 罗林全

编委 罗杰 罗林全 罗林全

行政法与行政诉讼法 (第二版)

胡锦涛 罗杰 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法 (第二版) / 胡锦涛, 罗杰编著

北京: 中国人民大学出版社, 2007

21 世纪远程教育精品教材·法学系列

ISBN 978-7-300-08546-3

I. 行…

II. ①胡… ②罗…

III. ①行政法-中国-远距离教育-教材

②行政诉讼法-中国-远距离教育-教材

IV. D922.1 D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 147143 号

21 世纪远程教育精品教材·法学系列

行政法与行政诉讼法 (第二版)

胡锦涛 罗杰 编著

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 北京丰印诚印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2003 年 9 月第 1 版

2007 年 9 月第 2 版

印 张 25.5

印 次 2007 年 9 月第 1 次印刷

字 数 433 000

定 价 35.00 元

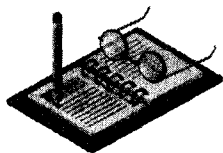
版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“21 世纪远程教育精品教材” 编委会

(以姓氏笔画为序)

丁兴富	尹伟中	任为民
李林曙	张爱文	陈 丽
郝成义	顾宗连	黄荣怀



总 序

我们正处在教育史、尤其是高等教育史上的一个重大的转型期。在全球范围内，包括在我们中华大地，以校园课堂面授为特征的工业化社会的近代学校教育体制，正在向基于校园课堂面授的学校教育与基于信息通信技术的远程教育相互补充、相互整合的现代终身教育体制发展。一次性学校教育的理念已经被持续性终身学习的理念所替代。在高等教育领域，从1088年欧洲创立博洛尼亚（Bologna）大学以来，21世纪以前的各国高等教育基本是沿着精英教育的路线发展的，这也包括自19世纪末创办京师大学堂以来我国高等教育短短一百多年的发展史。然而，自20世纪下半叶起，尤其在迈进21世纪时，以多媒体计算机和互联网为主要标志的电子信息技术正在引发教育界的一场深刻的革命。高等教育正在从精英教育走向大众化、普及化教育，学校教育体系正在向终身教育体系和学习型社会转变。在我国，党的十六大明确了全面建设小康社会的目标之一就是构建学习型社会，即要构建由国民教育体系和终身教育体系共同组成的有中国特色的现代教育体系。

教育史上的这次革命性转型绝不仅仅是科学技术进步推动的。诚然，以电子信息通信技术为主要代表的现代科学技术的进步，为实现从校园课堂面授向开放远程学习、从近代学校教育体制向现代终身教育体系和学习型社会的转型提供了物质技术基础。但是，教育形态演变的深层次原因在于人类社会经济发展和社会生活变革的需求。恰在这次世纪之交，人类社会开始进入基于知识经济的信息社会。知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养已经成为各国提高经济实力、综合国力和国际竞争力的关键和基础。而这些仅仅依靠传统学校校园面授教育体制是无法满足的。此



外,国际社会面临的能源、环境与生态危机,气候异常,数字鸿沟与文明冲突,对物种多样性与文化多样性的威胁等多重全球挑战,也只有依靠世界各国进一步深化教育改革与创新,促进人与自然的和谐发展才能得到解决。正因为如此,我国党和政府提出了“科教兴国”、“可持续发展”、“西部大开发”、“缩小数字鸿沟”以及“人与自然和谐发展”的“科学发展观”等基本国策。其中,对教育作为经济建设的重要战略地位和基础性、全局性、前瞻性产业的确认,对高等教育对于知识创新与传播及应用、人力资源开发与人才培养的重大意义的关注,以及对发展现代教育技术、现代远程教育和教育信息化并进而推动国民教育体系现代化,构建终身教育体系和学习型社会的决策更得到了教育界和全社会的共识。

在上述教育转型与变革时期,中国人民大学一直走在我国大学的前列。中国人民大学是一所以人文、社会科学和经济管理为主,兼有信息科学、环境科学等的综合性、研究型大学。长期以来,中国人民大学充分利用自身的教育资源优势,在办好全日制高等教育的同时,一直积极开展远程教育和继续教育。中国人民大学在我国首创函授高等教育。1952年,校长吴玉章和成仿吾创办函授教育的报告得到了刘少奇的批复,并于1953年率先招生授课,为新建的共和国培养了一大批急需的专门人才。在20世纪90年代末,中国人民大学成立了网络教育学院,成为我国首批现代远程教育试点高校之一。经过短短几年的探索和发展,中国人民大学网络教育学院创建的“网上人大”品牌,被远程教育界、媒体和社会誉为网络远程教育的“人大模式”,即“面向在职成人,利用网络学习资源和虚拟学习社区,支持分布式学习和协作学习的现代远程教育模式”。成立于1955年的中国人民大学出版社是新中国建立后最早成立的大学出版社之一,是教育部指定的全国高等学校文科教材出版中心。在过去的几年中,中国人民大学出版社与中国人民大学网络教育学院合作策划、创作出版了国内第一套极富特色的“现代远程教育系列教材”。这些凝聚了中国人民大学、北京大学、北京师范大学等北京知名高校学者教授、教育技术专家、软件工程师、教学设计师和编辑们广博才智的精品课程系列教材,以印刷版、光盘版和网络版立体化教材的范式探索构建全新的远程学习优质教育资源,实现先进的教育教学理念与现代信息通信技术的有效结合。这些教材已经被国内其他高校和众多网络教育院所选用。中国人民大学出版社基于“出教材学术精品,育人文社科英才”理念的努力探索及其初步成果已经得到了我国远程教育界的广泛认同,是值得肯定的。

今年4月,我被邀请出席《中国远程教育》杂志与中国人民大学出

出版社联合主办的“远程教育教材的共建共享与一体化设计开发”研讨会并做主旨发言，会后受中国人民大学出版社的委托为“21世纪远程教育精品教材”撰写“总序”，这是我的荣幸。近几年来，我一直关注包括中国人民大学网络教育学院在内的我国高校现代远程教育试点工程。这次更有机会全面了解和近距离接触中国人民大学出版社推出的“21世纪远程教育精品教材”及其编创人员。我想将我在上述研讨会上发言的主旨做进一步的发挥，并概括为若干原则作为我对包括中国人民大学出版社、中国人民大学网络教育学院在内的我国网络远程教育优质教育资源建设的期待和展望：

- 现代远程教育教材的教学内容要更加适应大众化高等教育面对在职成人、定位在应用型人才培养上的需要。

- 现代远程教育教材的教学设计要更加适应地域分散、特征多样的远程学生自主学习的需要，培养适应学习型社会的终身学习者。

- 在我国网络教学环境渐趋完善之前，印刷教材及其配套教学光盘依然是远程教材的主体，是多种媒体教材的基础和纽带，其教学设计应该给予充分的重视。要在印刷教材的显要部位对课程教学目标和要求做明确、具体、可操作的陈述，要清晰地指导远程学生如何利用多种媒体教材进行自主学习和协作学习。

- 应组织相关人员对多种媒体的远程教材进行一体化设计和开发，要注重发挥多种媒体教材各自独特的教学功能，实现优势互补。要特别注重对学生学习活动、教学交互、学习评价及其反馈的设计和实现。

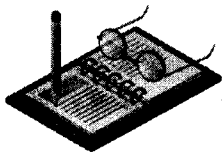
- 要将对多种媒体远程教材的创作纳入到对整个远程教育课程教学系统的一体化设计和开发中去，以便使优质的教材资源在优化的教学系统、平台和环境，在有效的教学模式、学习策略和学习支助服务的支撑下获得最佳的学习成效。

- 要充分发挥现代远程教育工程试点高校各自的学科资源优势，积极探索网络远程教育优质教材资源共建共享的机制和途径。

中华人民共和国教育部远程教育专家顾问

丁兴富

2005年4月28日



前 言

“行政法与行政诉讼法”课程是法学专业的核心基础课程之一。学习这一课程，对于了解我国行政法与行政诉讼法的基本原理和基本制度，提高学生的法律素养和培养依法行政的观念都有着重要的意义。

行政权的扩张是近代国家权力发展的重要特点，行政权的运用关系到社会公共利益和公民的个人利益，直接影响着人们的生活。在我国，行政机关作为国家权力机关的执行机关和社会公共事务的管理机关，担负着依法管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的繁重任务，是国家机关中最活跃的机关，并且拥有很大的裁量权。因而，在依法赋予行政机关更多的职权、职责的同时，采取科学合理的方法，增强对行政的监督和责任追究以及对行政相对人的救济，逐步建立起体现民主精神、科学精神和法治精神的现代行政法治系统，实现依法行政，已成为当今社会普遍奉行的行使行政权力的基本准则。

改革开放以来我国有关行政方面的立法得到了迅速的发展，1989年《行政诉讼法》、1994年《国家赔偿法》、1996年《行政处罚法》、1997年《行政监察法》、1999年《行政复议法》、2003年《行政许可法》、2005年《公务员法》和《治安管理处罚法》等先后颁布施行。党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略，以及“一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利”的法治原则。随着我国加入WTO，对依法行政水平提出了更高的要求。2004年国务院专门制定了《全面推进依法行政实施纲要》，要求十年内建设法治政府。行政规范化、民主化、科学化的局面正在逐步形成。但是，由于受传统法制观念和行政理念的影响，我国在走向依法行政的过程中还面临着诸多环节



的改革和完善,行政法治化的进程依然任重道远。本教材正是在这样的背景下编著出版的,所以从结构到内容都力图反映这一时期行政法治发展的新特点。

本教材采用将行政法与行政诉讼法合编在一起,以行政法为重点论述的编写体例,并结合网络教育的特点编著而成。全书共分22章,第一章和第二章为第一部分,首先介绍了行政法的基本概念、基本原则等基本理论;第三章至第十四章为第二部分,对行政行为的一般理论和行政立法、行政许可、行政强制、行政征收、行政给付、行政裁决、行政合同、行政指导、行政处罚、行政程序等方面的内容进行全面的介绍;第十五章至第二十二章为第三部分,主要是介绍行政救济的原理和具体制度,其中,第十五章和第十六章分别阐述了行政复议和行政赔偿制度,第十七章至第二十二章系统阐述了行政诉讼制度。

本次修订,主要是针对法律法规的更新,对第二章第四节“公务员”、第五章“行政许可”以及其他相关知识点作了相应的修改,以期及时反映我国法制建设成就。

本教材在编写过程中,参考了有关行政法和行政诉讼法的著述,在此,对这些著述的作者表示感谢。

编著者

2007年8月30日

“21 世纪远程教育精品教材” 近期书目

公共基础课

《毛泽东思想概论》

《数据库基础教程》

《政治经济学》

财经管理类

《行政领导学》

《公共管理法律基础》

《公共政策导论》

《西方政治制度》

《人力资源开发与管理》

《税收管理》

《基础会计学》(第二版)

《财务会计学》

《财务管理学》

《审计学》

《证券投资学》

《金融市场学导论》

《计算机会计理论与实务》

《公共关系学》

《西方经济学》

《物流管理》

《国际贸易理论与政策》

《国际税收》

《税收筹划教程》

《国际投资》

《成本会计》(第二版)

《财政学》

《质量管理学》

法学类

《法理学》

《宪法学》(第二版)

《民法学》(第二版)

《刑法学》

《经济法》(第二版)

《合同法》

《企业和公司法》

《国际法》(第二版)

《海商法》

《税法》

《民事诉讼法》

《刑事诉讼法》

《劳动法和社会保障法》(第二版)

《中国法制史》

《知识产权法》

《行政法与行政诉讼法》(第二版)

《司法制度概论》

《票据法》

《继承法》

《法律文书写作》

《竞争法》

《保险法》(第二版)

《破产法学》

《金融法》

汉语言文学类

《古代汉语》

《文学概论》

《中国文学理论史简编》

《中国古代文学史（二）》

《中国古代文学作品选读（一）》

《新时期文学思潮》

《中国现当代文学》

《中国民间文学概论》

《文艺心理学》

《外国文学作品导读》

《外国文学史（欧美部分）》

《应用写作》

《现代汉语》

《语言学概念》

《中国古代文学史（一）》

《中国古代文学史（三）》

《中国古代文学作品选读（二）》

《唐诗宋词研究》

《中国现当代文学作品导读》

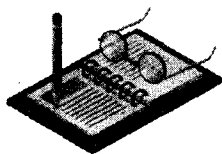
《美学概论》

《影视文学教程》

《西方文论概要》

《电视剧批评与欣赏》

《汉字与文化》



目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政的含义	(1)
第二节 行政法的概念	(3)
第三节 行政法律关系	(5)
第四节 行政法的渊源与分类	(10)
第五节 行政法的基本原则	(13)
第六节 行政法的地位和作用	(17)
 第二章 行政主体	(22)
第一节 行政主体概述	(22)
第二节 行政机关	(31)
第三节 被授权的组织和受委托的组织	(42)
第四节 公务员	(47)
第五节 行政相对人	(59)
 第三章 行政行为概述	(64)
第一节 行政行为的含义	(64)
第二节 行政行为的分类	(66)
第三节 行政行为的内容与效力	(69)



第四节	行政行为的成立及合法要件	(71)
第五节	行政行为的无效、撤销与废止	(74)
第四章	行政立法	(77)
第一节	行政立法概述	(77)
第二节	行政立法主体	(81)
第三节	行政立法的程序	(84)
第四节	对行政立法的监督	(86)
第五章	行政许可	(89)
第一节	行政许可概述	(89)
第二节	行政许可的设定与实施主体	(93)
第三节	行政许可的程序	(98)
第四节	行政许可的监督与法律责任	(103)
第六章	行政强制	(109)
第一节	行政强制概述	(109)
第二节	行政强制执行	(112)
第三节	行政即时强制	(120)
第四节	行政强制措施	(122)
第七章	行政征收	(125)
第一节	行政征收概述	(125)
第二节	行政征收的内容	(128)
第八章	行政给付	(130)
第一节	行政给付概述	(130)
第二节	行政给付的内容、种类与程序	(131)
第九章	行政裁决	(135)
第一节	行政裁决概述	(135)
第二节	行政裁决的原则和程序	(139)



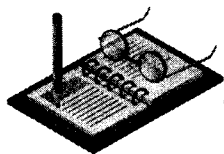
第十章 行政处罚	(142)
第一节 行政处罚概述	(142)
第二节 行政处罚的种类和设定	(147)
第三节 行政处罚的实施机关	(153)
第四节 行政处罚的管辖与适用	(156)
第五节 行政处罚的程序	(165)
第十一章 行政合同	(172)
第一节 行政合同概述	(172)
第二节 行政合同的缔结、变更和解除	(177)
第十二章 行政指导	(184)
第一节 行政指导概述	(185)
第二节 行政指导的种类、意义和作用	(187)
第十三章 行政程序	(190)
第一节 行政程序的概念与意义	(190)
第二节 行政程序的基本原则	(192)
第三节 行政程序的基本制度	(193)
第十四章 行政责任	(199)
第一节 违法行政	(199)
第二节 行政不当	(201)
第三节 行政责任概述	(203)
第十五章 行政复议	(209)
第一节 行政复议概述	(209)
第二节 行政复议范围	(217)
第三节 行政复议的基本制度	(220)
第四节 行政复议的机关与管辖	(223)
第五节 行政复议参加人	(228)
第六节 行政复议的程序	(232)



第十六章 行政赔偿	(240)
第一节 行政赔偿概述	(240)
第二节 行政赔偿的范围	(248)
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(250)
第四节 行政赔偿程序	(254)
第五节 国家赔偿的方式、计算标准	(262)
第十七章 行政诉讼概述	(268)
第一节 行政诉讼的概念与构成要件	(268)
第二节 行政诉讼法的含义与立法目的	(276)
第三节 行政诉讼的基本原则	(282)
第十八章 行政诉讼的受案范围与管辖	(288)
第一节 行政诉讼的受案范围	(288)
第二节 行政诉讼的管辖	(301)
第十九章 行政诉讼参加人	(309)
第一节 行政诉讼参加人概述	(309)
第二节 原告、被告和共同诉讼人	(312)
第三节 第三人	(326)
第四节 诉讼代理人	(328)
第二十章 行政诉讼证据	(333)
第一节 行政诉讼证据概述	(333)
第二节 行政诉讼的举证责任	(342)
第二十一章 行政诉讼程序	(349)
第一节 起诉与受理	(349)
第二节 第一审程序	(354)
第三节 第二审程序	(363)
第四节 审判监督程序	(366)
第五节 执行程序	(369)



第二十二章 行政诉讼的法律适用与裁判	(378)
第一节 行政诉讼的法律适用	(378)
第二节 行政诉讼的裁判	(382)
参考文献	(389)



第一章

行政法概述

“行政是国家的组织活动”（马克思语）。行政法是调整行政关系的法，是调整行政机关及行政机关在职权活动中发生的社会关系的法。它是我国法律体系中一个独立的法律部门。随着我国市场经济的确立和发展，国家越来越多地运用法律手段来调整社会生活，要求国家管理者和被管理者都按照法律法规的既定内容活动，尤其是要求国家机关和公务员严格依法行政。行政法涉及的范围很广，它与我们每个人的生活息息相关。通过对行政法的学习和了解，有助于树立健康的公民意识，学会在行政管理活动中维护自己的权利，同时尊重和遵守行政机关依法所作出的决定。本章是从整体角度对行政法的基本内容作概括性的阐述。

第一节 行政的含义

■ 行政的含义

学习和研究行政法和行政诉讼法，首先应当了解什么是行政。“行政”一词，源于拉丁文“administrate”，中文根据英文“administration”翻译过来，其含义可以是“行政”、“行政机关”、“管理”、“执行”。古希腊的亚里士多德在《政治学》中也曾使用过“行政”这一术语。在中国古代，“行政”一词一般是指执掌政务，如《史记·周本纪》中记载：“召公、周公二相行政。”

行政在日常生活中通常指对某类事务的管理和执行的行为或活动，