



教育部人才培养模式改革和开放教育试点法学教材

第三版

XINGZHENGFA YU XINGZHENGSHUSONGFA
JIAOCHENG

行政法与行政 诉讼法教程

● 主编 皮纯协

中央广播电视大学出版社



中国政法大学出版社官方微信、官方微博、天猫旗舰店

第四版

本书为普通高等教育法学专业及相关专业教材，可作为高等院校法学专业及相关专业教材，也可供从事法律工作的司法人员参考。

行政法与行政诉讼法教程

■ 主编 周佑勇

中国政法大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点法学教材

行政法与行政诉讼法教程

(第三版)

主编 皮纯协

中央广播电视大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法教程/皮纯协主编. —3版. 北京: 中央广播电视大学出版社, 2005.11

教育部人才培养模式改革和开放教育试点法学教材

ISBN 7-304-02744-4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 139412 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点法学教材

行政法与行政诉讼法教程

(第三版)

主编 皮纯协

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-68519502 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划/责任编辑: 徐东丽

封面设计: 马增千

印刷: 北京密云胶印厂

印数: 50001-65000

版本: 2005 年 12 月第 3 版

2006 年 3 月第 2 次印刷

开本: B5

印张: 24.25 字数: 443 千字

书号: ISBN 7-304-02744-4/D·231

定价: 31.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

广播电视大学自 1979 年创建至今已有 20 多年，为国家培养了几十万法律专业高等专业人才。1999 年为适应我国社会经济发展和建设社会主义法治国家的需要，教育部现代远程教育工程，中央广播电视大学“人才培养模式改革与开放教育试点”项目，作为国家的重点科研课题正式启动，法学专业本科人才培养模式改革与开放教育试点是该项目的重要组成部分。为了实现教育资源的优化配置，中央广播电视大学和中国政法大学合作推出了法律专业专科起点的本科教育，同时邀请了北京大学、中国人民大学等部分高等学校的专家参加教学资源的建设。

为了更好地探索现代远程开放教育规律，充分体现学生自主学习的特点，中央广播电视大学结合 20 多年办学经验，从教材的体例、版式设计上作了改革，以适合学生的学习。在内容上力求反映应用性的特点，使学生掌握本学科的基本概念和理论体系，具有分析问题和解决问题的能力，培养自学能力和认识事物的创新能力，以满足人才培养模式改革和开放教育的需求。在建设文字教材的同时，我们还根据远程开放教育的特点，辅之以录音、录像、CAI、网络课件等学习材料，为学习者提供学习支持服务。本教材为中央广播电视大学实施教育部“人才培养模式和开放教育试点”项目法学专业系列教材。

该系列教材分别由中央广播电视大学出版社、中国政法大学出版社等出版社出版。在教材建设过程中，我们得到了中央广播电视大学、中国政法大学、北京大学、中国人民大学、清华大学、中国

2 前 言

人民公安大学、中央民族大学、对外经济贸易大学、中国社会科学院法学研究所、国家法官学院等十几家高等院校、法学研究机构、国家司法机关的有关专家、学者的大力支持，在此表示衷心感谢。

法学教材编委会

2005 年 10 月

目 录

第一编 导 论

第一章 行政法概述	2
第一节 行政的涵义	2
第二节 行政法的概念	3
第三节 行政法律关系	4
第四节 行政法的法源、特点和分类	10
第五节 行政法在法律体系中的地位和作用	14
第二章 行政法的基本原则	17
第一节 行政法基本原则的涵义	17
第二节 行政合法性原则	18
第三节 行政合理性原则	19

第二编 行政法上的主体

第三章 行政主体概述	24
第一节 行政主体的概念	24
第二节 行政主体的行政职权与行政职责	26
第四章 行政机关	30
第一节 国家行政机关概述	30
第二节 国家行政机关的设置原则	33
第三节 国家行政机关的法律调整	35
第四节 国家行政机关的结构与体制	38

第五节 能够作为行政主体的行政机关	40
第五章 公务员	47
第一节 公务员的概念及其法律地位	47
第二节 行政职务关系	51
第六章 被授权的组织和被委托的组织	55
第一节 被授权的组织	55
第二节 被委托的组织	57
第七章 行政相对方	59
第一节 行政相对方概述	59
第二节 行政相对方的法律地位	60
第八章 行政法制监督主体	62
第一节 行政法制监督概述	62
第二节 行政法制监督主体的监督	63

第三编 行政行为

第九章 行政行为概述	68
第一节 行政行为的涵义	68
第二节 行政行为的分类	69
第三节 行政行为的内容与效力	72
第四节 行政行为的成立及合法要件	74
第五节 行政行为的无效、撤销与废止	76
第十章 行政立法	78
第一节 行政立法概述	78
第二节 行政立法主体	82
第三节 行政立法的程序	83
第四节 对行政立法的监督	86
第十一章 行政许可	88
第一节 行政许可概述	88
第二节 行政许可的基本原则	91
第三节 行政许可设定	94
第四节 行政许可实施主体	99
第五节 行政许可实施程序	102
第六节 行政许可的监督检查	106

第七节	行政许可中的法律责任	111
第十二章	行政强制	115
第一节	行政强制概述	115
第二节	行政强制执行	117
第三节	即时强制	127
第十三章	行政合同	129
第一节	行政合同概述	129
第二节	行政合同的种类	132
第三节	行政合同的缔结、变更和解除	134
第十四章	行政指导	140
第一节	行政指导的概述	140
第二节	行政指导的种类	143
第三节	行政指导的地位、意义和作用	145
第四节	行政指导中的行政救济	148
第十五章	行政处罚	150
第一节	行政处罚概述	150
第二节	行政处罚的原则	152
第三节	行政处罚的种类和设定	154
第四节	行政处罚的管辖与适用	160
第五节	行政处罚的程序	162
第六节	行政处罚的执行	178
第十六章	行政监督	180
第一节	行政监督概述	180
第二节	一般行政监督	183
第三节	行政监察	186
第四节	审计监督	190
第十七章	行政责任	195
第一节	行政违法与行政不当	195
第二节	行政责任	196

第四编 行政救济

第十八章 行政救济概述	199
第一节 行政救济的概念与特征	199
第二节 行政救济的途径	201
第十九章 行政复议	203
第一节 行政复议概述	203
第二节 行政复议参加人	206
第三节 行政复议的范围	208
第四节 行政复议的管辖与机构	210
第五节 行政复议的程序	213
第二十章 行政赔偿	219
第一节 行政赔偿概述	219
第二节 行政赔偿责任的构成要件和归责原则	222
第三节 行政赔偿范围	224
第四节 行政赔偿的赔偿请求人	230
第五节 行政赔偿义务机关	234
第六节 行政赔偿程序	236
第七节 行政追偿	249
第八节 我国国家赔偿的方式	254
第九节 我国国家赔偿的计算标准	257
第十节 国家赔偿费用	259

第五编 行政诉讼

第二十一章 行政诉讼法概述	262
第一节 行政诉讼的概念和特征	262
第二节 行政诉讼法	265
第三节 行政诉讼的基本原则	269
第二十二章 行政诉讼的受案范围	272
第一节 概述	272
第二节 应予受理的案件	277
第三节 不予受理的案件	282

第二十三章 行政诉讼的管辖	285
第一节 行政诉讼管辖概述	285
第二节 级别管辖	286
第三节 地域管辖	287
第四节 裁定管辖	289
第二十四章 行政诉讼参加人	292
第一节 概述	292
第二节 行政诉讼的原告	295
第三节 行政诉讼的被告	304
第四节 行政诉讼的第三人	309
第五节 共同诉讼人	311
第六节 诉讼代理人	314
第二十五章 行政诉讼程序	316
第一节 起诉与受理	316
第二节 第一审程序	320
第三节 第二审程序	324
第四节 审判监督程序	329
第二十六章 行政诉讼的特殊制度与规则	333
第一节 行政诉讼证据	333
第二节 行政诉讼的法律适用	344
第三节 行政案件审理中的特殊制度	349
第四节 涉外行政诉讼	354
第二十七章 行政案件的裁判与执行	357
第一节 行政诉讼的判决、裁定与决定	357
第二节 行政诉讼的执行与非诉行政案件的执行	365

第一编

导论

第一章 行政法概述

第一节 行政的涵义

研究行政法，必须首先研究什么是行政。“行政”一词的英文是 administration，源于拉丁文 administrare，指“治理、管理和执行事务”，通常指政务的管理和领导。目前，国内外学者对行政的涵义并没有统一的认识。归纳起来，主要有以下几种学说：

（一）国家意志执行说

这种学说主要以美国学者古德诺为代表，他在其所著的《政治与行政》一书中指出：“政治是民意的表现，行政是民意的实现。政治在决定政策，行政在实行政策”。

（二）目的实现说

这种学说以德国行政法学者马叶尔·乃班德等人为代表，主张“行政是实现国家目的的作用。”即行政可以不必依据法律而进行，而是为实现国家的政治目的的活动。

（三）除外说

日本学者美浓部达吉主张“行政是除立法、司法以外的一切活动。”

（四）行政的广义与狭义说

持这种学说的是美国学者 W·F·魏洛比，他认为：“行政一词，在行政学上有两种意义。就广义而言，行政是泛指政府的各种实际活动，而不专指政府的任何一方面，如立法机关的行政，司法机关的行政，行政机关的行政均属之。故广义的行政，包括整个政府的活动在内。就狭义行政而言，行政仅指行政机关的活

动而已。”

以上几种学说，因只从行政的字面涵义或从三权分立的角度来分析行政，所以并不很确切。马克思在论述行政的本质时指出：“所有国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上寻找原因。于是他们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就是因为行政是国家的组织活动。”^①从马克思的这一论述中，可以看出行政有两个主要特点：第一，行政是一种国家活动，而不是一般社会组织对其事务的管理；第二，行政不同于其他国家机关的活动。它与其他国家机关的立法、司法活动不同，是以组织、执行为其活动方式的。在传统行政法中，认为行政是国家的基本职能之一，是统治阶级为了实现自己的意志，而依法对国家事务的一种有组织的管理活动，其管理的主体是国家行政机关。

现代行政法中的“行政”已经不限于国家行政机关的组织和管理活动，而是扩展到非国家行政机关的公共组织，如公共团体，企、事业单位的组织和管理活动。如公立学校对学生所作出的纪律处分即被纳入“行政”的研究范围。而且随着现代社会中行政权的日益扩大，国家行政机关越来越多地进行一些“立法”和“司法”活动。这种准立法和准司法的行为也被作为“行政”的研究范畴。

由此可见，行政法中的“行政”的内容越来越丰富，其主体不仅限于国家行政机关，还包括依法授权的非国家行政机关的公共组织；其行为或职能不仅限于对国家和社会事务的组织、执行和管理，即传统的“行政”职能，还包括那些实质上属于立法和司法性质的职能。

第二节 行政法的概念

一、行政法的含义

我们现在所说的行政法，除了指有关行政管理法律规范以外，更重要的是其包含了对行政权进行规范和控制的精神实质。特别是在近现代社会，行政权日益膨胀，其权力触角延伸到社会生活的各个方面，各个角落，如果不适当行使，就会对人民的权利造成损害，必须对行政权予以规范和控制，行政法充当的就是这种重要的不可或缺的角色，这是现代民主和法治精神的必然要求。

^① 《马克思恩格斯全集》第一卷，第479页。

因此行政法是指调整行政权被行使过程中所产生的社会关系以及对行政权进行规范和控制的法律规范的总称。其中,行政权被行使过程中所产生的社会关系称为行政关系。它是现代社会最基本和最重要的社会关系之一,具体言之可以包含以下三类:

(一)行使行政权的行政机关或公共组织在对外进行管理过程中与管理相对方之间所发生的各种关系。行使行政权的行政机关或公共组织可称为行政主体。这种关系的特点是行政主体与管理相对方之间的地位不对等。前者在关系中居于主导的优势地位,后者处于被动的服从的地位。

(二)行政主体内部发生的各种关系,包括上下级行政机关之间的关系,同级行政机关之间的关系,行政机关与国家公务员之间的关系,行政机关与法律授权的公共组织之间的关系等。

(三)国家权力机关、司法机关、监察机关与行政主体之间所发生的关系。行政主体处于一种被监督、被审查的地位。

上述这些关系即为我国行政法的调整对象,但这并不意味着上述关系主体之间在任何情况下发生的关系都是行政法律关系,均由行政法调整。如行政机关与社会组织或公民间发生的买卖关系,就不是一种行政法律关系,而是一种民事法律关系,应由民事法律部门进行调整。只有在国家行政机关履行行政职能过程中所发生的行政法律关系,才是行政法的调整对象。

第三节 行政法律关系

一、行政法律关系的概念及特点

(一)行政法律关系的概念

行政法律关系是指为行政法所调整和规定的,具有行政法上权利与义务内容的各种社会关系。简言之,行政法律关系就是受行政法调整的行政关系。在这里,应注意区分行政法律关系与行政关系。二者的区别主要在于:

1.行政法律关系属于法律关系,体现了国家的意志,由国家强制力作保障。违反、破坏行政法律关系的行为,则要受到法律的追究。而行政关系是一种社会关系,不反映国家的意志。

2.行政法律关系以行政关系为基础,但不等于行政关系。只有当行政关系为行政法调整,具有行政法上的权利义务时才转化为行政法律关系;未经行政法调整,不具有行政法上权利义务内容的行政关系,均不能转化成行政法律

关系。

（二）行政法律关系的特点

1. 在行政法律关系双方当事人中，必有一方是行政主体

行政主体是依法以自己的名义行使行政权，实施国家行政管理，并能独立承担由此产生的法律责任的组织。包括行政机关和法律法规授权的组织。如果当事人双方都是不能行使行政权的公民、社会团体、企业事业单位，也不可能发生行政法律关系。在特别情形下，没有行政机关参加的法律关系，同样可能是行政法律关系。当法律、法规授权某组织行使某一领域的行政管理职能时，该组织虽非行政机关，但依然能与其他当事人发生行政法律关系。而在以监督行政主体的行为为主要内容的行政法律关系中，也必须存在受监督的行政主体，因此，行政主体的存在，是发生行政法律关系的先决条件。

2. 行政法律关系当事人的权利义务由行政法律规范预先规定

在行政法律关系中，当事人的权利义务不能由当事人双方相互协商约定，而是由行政法律规范事先规定。当事人不得自由选择权利、义务，也不得随意放弃权利、转让义务，而只能依据行政法律规范的规定享有权利或承担义务。这是行政法律关系区别于民事法律关系的主要特征，在民事法律关系中，双方当事人可以在不违法的情况下自由选择对方当事人，并可以相互约定双方的权利义务内容。但是，行政法律关系主体不能随意选择对方当事人，也不能约定权利义务。例如，企业在申请营业执照时，只能接受法律事先规定的条件，并向工商行政管理机关申请，其他任何机关都无权发放营业执照。同时，只要申请人具备法定条件，工商行政管理机关必须依法颁发营业执照。

3. 行政法律关系具有不对等性

这种不对等性主要表现在两个方面：第一，行政法律关系双方主体的地位不平等。行政主体以国家强制力保证其职权的行使，当相对方拒绝履行义务时，行政主体可以行使强制权，强制对方履行。当行政主体不履行或不当履行职责时，相对方只能通过申诉或诉讼程序来解决。对行政主体的违法或不当行为，在法定部门确认该行为违法或不当之前，既不能否认其效力而加以抵制，也不能停止执行。第二，行政法律关系的产生、变更不以双方主体的意思表示一致为必要条件；行政主体可以单方面地设立或变更行政法律关系，而无须征得相对方的同意。

4. 行政法律关系中的行政主体的权利与义务具有统一性

行政主体在行政法律关系中的权利义务总是交叉重叠的，权利与义务很难分开。行政主体的职权往往是其职责，即其权利往往又是其义务。这与民法有

很大不同,民法上的权利与义务的界限是十分清楚的。在行政法律关系中行政主体的职权与职责、权利与义务相互渗透,从这方面看是职权或权利,从那方面看则是职责或义务。例如,税务机关征收税款,既是税务机关的权利,又是税务机关的义务。

5. 行政法律关系引起的争议,在解决方式及程序上有其特殊性

在行政法律关系中产生的争议,可通过与司法程序不同的行政程序来解决;法律规定可交由人民法院解决的行政争议,也可交由行政主体先行裁决。行政主体的先行裁决是行政法律关系区别于民事、刑事法律关系的重要特点。

二、行政法律关系的构成要素

行政法律关系由行政法律关系主体、客体和内容三大要素构成。

(一) 行政法律关系主体

行政法律关系主体即行政法律关系当事人,也称行政法主体或行政法律主体,是指参加行政法律关系享有权利、承担义务的当事人。任何一个具体的行政法律关系,必须有一定的当事人参加,没有当事人或只有一方当事人,都不可能发生法律关系。因此,主体是行政法律关系建立的不可缺少的一个要素。

行政法律关系的主体由行政主体和行政相对方或行政法制监督主体与行政主体及其工作人员构成。国家行政机关和得到法律、法规授权后的企业事业单位、社会团体和其他组织可以成为行政主体,外国组织以及公民个人均不能成为行政主体。与行政主体相对应的当事人即行政相对方,可以是国家机关、企事业单位、社会团体、公民和在我国境内的外国组织、外国人和无国籍人等。行政法制监督主体主要包括权力机关,司法机关,上级行政机关及专门行政机关,普通公民或组织。

被监督主体主要是行政机关及其公务员,法律、法规授权的组织及其工作人员等。

作为行政法律关系的主体,必须具有行政法上的权利能力和行为能力。行政法上的权利能力,是指能够享有行政法上权利及承担行政法上义务的资格。如,外国人不能出任我国公务员。行政法上的行为能力,是指以自己的行为行使权利并承担义务的能力。不具有行为能力的人,可以由其法定代理人代理参加行政法律关系。

(二) 行政法律关系的客体

行政法律关系的客体,是指行政法律关系中当事人权利、义务所指向的对象。包括物、行为和精神财富。如果当事人的权利、义务没有指向的对象,那