

成人高等法学教育主干课程教材

7

行政法与行政诉讼法教程

司法部法学教材编辑部编审

惠生武 主编

中国政法大学出版社

成人高等法学教育主干课程教材

行政法与行政诉讼法教程

司法部法学教材编辑部编审

主 编 ~~惠生武~~

副主编 董 麟

撰稿人 (以编写章节为序)

董 ~~麟~~ 王德星

马 ~~麟~~ 惠生 ~~武~~

~~姬亚平~~ 王 麟

贺乐民

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法教程/惠生武主编. - 北京:中国政法大学出版社,1999.2

ISBN 7-5620-1806-5

I.行… II.惠… III.①行政法-中国-高等学校-教材
②行政诉讼法-中国-高等学校-教材 IV.D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 00392 号

责任编辑 刘 军

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 河北省〇五印刷厂

开本 850×1168 1/32 13.55 印张 3554 千字

1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-1806-5/D·1766

印数:0001-5000 册 定价:16.50 元

社址:北京市海淀区西土城路 25 号

邮编:100088 **电话:**62229803 或 62228801

说 明

为了适应我国社会主义现代化建设和实施依法治国方略对法律人才的需要,全面提高法律人才的素质,根据教育部对成人高等教育法学学科类主干课程教材的编写要求,我们对原来教材分别作了审定和重新修订,并邀请政法院校的法学教授重新编写了这批教材。

这批教材以邓小平理论为指导,力求完整、准确地阐述各学科的基本原理、基础知识,努力做到科学性、系统性和实用性的统一。

《行政法与行政诉讼法教程》是该系列之一,由惠生武任主编、董峰任副主编,全书由主编负责统稿、定稿。

各章撰稿人为:

董 峰 第一章

王德星 第二、三、八章

马 岭 第四、十章

惠生武 第五、六、七、十二章

姬亚平 第九、十三、十四章

王 麟 第十一、十六、十七章

贺乐民 第十五章

责任编辑 刘 军

司法部法学教材编辑部

1999年1月

目 录

第一章 行政法概述.....	(1)
第一节 行政法的概念.....	(1)
一、行政.....	(1)
二、行政法.....	(7)
第二节 行政法的渊源	(13)
一、宪法	(13)
二、法律	(14)
三、行政法规	(14)
四、地方性法规	(15)
五、民族自治条例和单行条例	(15)
六、行政规章	(15)
七、国际条约和协定	(16)
八、法律解释	(16)
第三节 行政法律关系	(16)
一、行政法律关系的概念	(16)
二、行政法律关系的要素	(18)
三、行政法律关系的变动	(21)
四、行政法律关系的特点	(22)
第四节 行政法的基本原则	(23)
一、行政法基本原则的概念和特征	(23)
二、行政合法性原则	(25)

三、行政合理性原则	(27)
第五节 行政法的地位与作用	(29)
一、行政法在法律体系中的地位	(29)
二、行政法的作用	(30)
第二章 行政主体	(32)
第一节 行政主体概述	(32)
一、行政主体的概念	(32)
二、行政职权与行政职责	(35)
三、确立行政主体概念的法律意义	(40)
第二节 行政机关	(42)
一、行政机关的概念、性质及特征	(42)
二、具备行政主体资格的行政机关	(44)
第三节 被授权与被委托的组织和个人	(48)
一、行政授权	(48)
二、行政委托	(52)
第四节 公务员	(53)
一、公务员的概念和范围	(53)
二、行政职务关系	(54)
三、公务员的权利与义务	(56)
四、公务员法律责任	(57)
第三章 行政相对人	(58)
第一节 行政相对人概述	(58)
一、行政相对人的概念及特征	(58)
二、行政相对人的分类	(60)
三、行政相对人的认定	(61)
四、行政相对人的权利与义务	(62)
第二节 公民个人和组织	(63)
一、公民个人	(63)
二、组织	(65)

第三节 行政相对人的行为	(66)
一、行政相对人的行为特征	(66)
二、行政相对人行为的分类	(67)
三、行政相对人行为的法律后果	(69)
第四章 行政行为概述	(70)
第一节 行政行为的概念	(70)
一、行政行为的涵义	(70)
二、行政行为的特征	(70)
三、行政行为法	(72)
第二节 行政行为的分类	(72)
一、抽象行政行为与具体行政行为	(72)
二、行政立法行为、行政执法行为和行政司法行为	(74)
三、内部行政行为和外部行政行为	(74)
四、职权行政行为、授权行政行为和委托行政行为	(75)
五、单方行政行为、双方行政行为和多方行政行为	(76)
六、羁束行政行为和自由裁量行政行为	(77)
七、要式行政行为与不要式行政行为	(77)
第三节 行政行为的内容和效力	(78)
一、行政行为的内容	(78)
二、行政行为的效力	(80)
第四节 行政行为的撤销、变更和终止	(83)
一、行政行为的撤销	(83)
二、行政行为的变更	(84)
三、行政行为的终止	(84)
第五章 抽象行政行为	(86)
第一节 行政立法行为概述	(86)
一、行政立法的概念与性质	(86)
二、行政立法的分类	(89)
三、行政立法的原则	(92)

四、行政立法的程序	(93)
五、行政立法的法律规范效力	(97)
六、对行政立法行为的监督	(98)
第二节 制定行政法规	(100)
一、行政法规的概念和特点	(100)
二、行政法规的制定权限	(101)
三、行政法规的制定技术	(103)
第三节 制定行政规章	(104)
一、行政规章的概念与特点	(104)
二、行政规章的制定机关	(105)
三、行政规章的制定权限	(107)
第四节 行政解释	(108)
一、行政解释的概念与特点	(108)
二、行政解释的范围	(109)
三、行政解释的效力	(110)
四、行政解释的形式	(111)
第五节 制定其他行政规范性文件	(111)
一、其他行政规范性文件的概念	(112)
二、其他行政规范性文件的效力	(113)
三、对制定其他行政规范性文件的监督	(113)
第六章 具体行政行为	(115)
第一节 行政救助	(115)
一、行政救助的概念与特征	(115)
二、行政救助的分类和内容	(116)
三、行政救助的条件和形式	(118)
第二节 行政征收	(119)
一、行政征收的概念与特征	(119)
二、行政征收的分类	(122)
三、行政征收的程序	(124)

第三节 行政补偿	(125)
一、行政补偿的概念与特征	(125)
二、行政补偿的种类	(127)
三、行政补偿的形式	(129)
第四节 行政确认	(130)
一、行政确认的概念与特征	(130)
二、行政确认的种类和范围	(132)
三、行政确认的形式和程序	(134)
第五节 行政许可	(136)
一、行政许可的概念与特征	(136)
二、行政许可的分类	(138)
三、行政许可的程序	(140)
四、行政许可的作用	(142)
第六节 行政裁决	(143)
一、行政裁决的概念与特征	(143)
二、行政裁决的种类	(146)
三、行政裁决的程序	(147)
第七节 行政处罚	(148)
一、行政处罚的概念	(148)
二、行政处罚的原则	(150)
三、行政处罚的种类	(154)
四、行政处罚的设定	(157)
五、行政处罚的实施机关	(159)
六、行政处罚的管辖	(162)
七、行政处罚的适用	(164)
八、行政处罚的程序	(166)
九、行政处罚的执行	(169)
第八节 行政强制措施	(171)
一、行政强制措施的概念	(171)

二、行政强制措施的种类·····	(174)
三、实施行政强制措施的条件和程序·····	(177)
第九节 行政强制执行·····	(178)
一、行政强制执行的概念·····	(178)
二、行政强制执行的种类和方法·····	(182)
三、行政强制执行的程序·····	(185)
第七章 行政合同与行政指导·····	(188)
第一节 行政合同·····	(188)
一、行政合同的概念与特征·····	(188)
二、行政合同的作用·····	(190)
三、行政合同的种类·····	(192)
四、行政合同的缔结与履行·····	(194)
五、行政合同的变更、解除与终止·····	(198)
第二节 行政指导·····	(199)
一、行政指导的概念与特征·····	(199)
二、行政指导的种类·····	(201)
三、行政指导的作用·····	(202)
四、完善行政指导制度·····	(203)
第八章 行政责任与行政赔偿·····	(207)
第一节 行政责任·····	(207)
一、行政责任的概念·····	(207)
二、行政责任的构成要件·····	(208)
三、行政责任的追究和免除·····	(209)
四、行政责任的形式·····	(211)
第二节 行政赔偿·····	(212)
一、行政赔偿的概念·····	(212)
二、行政赔偿责任的归责原则和构成要件·····	(215)
三、行政赔偿范围·····	(217)
四、行政赔偿请求权人和赔偿义务机关·····	(220)

五、行政赔偿程序·····	(222)
六、行政赔偿的方式和计算标准·····	(223)
第九章 行政程序与监督行政 ·····	(225)
第一节 行政程序 ·····	(225)
一、行政程序的概念和分类·····	(225)
二、行政程序法概述·····	(227)
三、行政程序法的地位和作用·····	(229)
四、行政程序法的原则·····	(231)
五、行政程序制度·····	(233)
六、对我国行政程序立法的展望·····	(236)
第二节 监督行政 ·····	(237)
一、监督行政的概念、分类和意义·····	(237)
二、权力机关的监督·····	(240)
三、司法机关的监督·····	(242)
四、行政机关的监督·····	(243)
五、社会监督·····	(246)
第十章 行政复议 ·····	(248)
第一节 行政复议概述 ·····	(248)
一、行政复议的概念及其特征·····	(248)
二、行政复议的原则·····	(250)
第二节 行政复议的受案范围和管辖 ·····	(253)
一、行政复议的受案范围·····	(253)
二、行政复议的管辖·····	(255)
第三节 行政复议机构与复议参加人 ·····	(258)
一、行政复议机构·····	(258)
二、行政复议参加人·····	(259)
第四节 行政复议的程序 ·····	(260)
一、复议申请·····	(260)
二、复议申请的受理·····	(262)

三、复议的审理	(263)
四、复议决定	(265)
五、复议决定的执行	(267)
第十一章 行政诉讼法概述	(268)
第一节 行政诉讼	(268)
一、行政诉讼的概念	(268)
二、行政诉讼的特点	(269)
三、行政诉讼的目的和作用	(270)
第二节 行政诉讼法	(271)
一、行政诉讼法的概念	(271)
二、行政诉讼法的范围	(272)
三、行政诉讼法的效力	(274)
四、行政诉讼法和其他部门法的关系	(275)
第三节 行政诉讼法律关系	(278)
一、行政诉讼法律关系的概念	(278)
二、行政诉讼法律关系的构成	(279)
三、行政诉讼法律关系的产生、变更和消灭	(281)
第四节 行政诉讼法的基本原则	(283)
一、基本原则概述	(283)
二、行政诉讼法的一般原则	(285)
三、行政诉讼法的特有原则	(288)
第十二章 行政诉讼受案范围与管辖	(292)
第一节 行政诉讼受案范围	(292)
一、受案范围的概念	(292)
二、确定受案范围的原则与方式	(293)
三、人民法院受理的行政案件	(296)
四、人民法院不予受理的事项	(305)
第二节 行政诉讼管辖	(308)
一、行政诉讼管辖概述	(308)

二、级别管辖·····	(309)
三、地域管辖·····	(311)
四、裁定管辖·····	(313)
第十三章 行政诉讼参加人·····	(316)
第一节 行政诉讼参加人概述·····	(316)
一、行政诉讼参加人的概念·····	(316)
二、行政诉讼当事人·····	(316)
三、行政诉讼权利能力和行为能力·····	(318)
第二节 原告与被告·····	(319)
一、原告·····	(319)
二、被告·····	(324)
第三节 第三人、共同诉讼人与诉讼代理人·····	(328)
一、第三人·····	(328)
二、共同诉讼人·····	(330)
三、诉讼代理人·····	(332)
第十四章 行政诉讼证据·····	(335)
第一节 行政诉讼证据概述·····	(335)
一、行政诉讼证据的概念与特征·····	(335)
二、行政诉讼证据的分类·····	(338)
三、行政诉讼证据的法定形式·····	(340)
四、行政诉讼证据的意义·····	(342)
第二节 举证责任·····	(343)
一、举证责任的概念·····	(343)
二、被告承担举证责任·····	(344)
三、举证责任的实施·····	(346)
四、行政赔偿案件中的举证问题·····	(347)
第三节 人民法院对证据的收集、审查和认定·····	(348)
一、证据的收集·····	(348)
二、证据的审查和认定·····	(350)

三、证据的保全	(351)
第十五章 行政诉讼的受理与审理	(353)
第一节 起诉与受理	(353)
一、起诉	(353)
二、受理	(357)
第二节 第一审程序	(358)
一、审理前的准备	(358)
二、开庭审理	(360)
三、审理的其他制度	(362)
第三节 第二审程序	(367)
一、第二审程序的概念及作用	(367)
二、上诉与上诉的受理	(369)
三、上诉案件的审理	(371)
第四节 审判监督程序	(372)
一、审判监督程序的概念及作用	(372)
二、审判监督程序的提起	(374)
三、再审案件的审理	(376)
第十六章 行政诉讼的法律适用与裁判	(377)
第一节 行政诉讼的法律适用	(377)
一、法律适用概述	(377)
二、法律规范的冲突及选择适用	(382)
第二节 行政诉讼的判决、裁定和决定	(384)
一、判决	(384)
二、裁定	(388)
三、决定	(390)
第十七章 行政诉讼的保障与执行	(391)
第一节 行政诉讼的期间、送达和费用	(391)
一、行政诉讼的期间	(391)
二、行政诉讼的送达	(394)

三、行政诉讼的费用	(397)
第二节 排除妨碍行政诉讼的强制措施	(399)
一、强制措施的概念和特征	(399)
二、妨碍行政诉讼行为的构成和种类	(400)
三、强制措施的种类和适用	(401)
第三节 行政案件的执行	(403)
一、行政案件执行概述	(403)
二、行政诉讼执行的范围	(404)
三、行政诉讼的执行措施	(404)
四、行政诉讼的执行程序	(405)
主要参考书目	(408)

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念

行政法与行政的关系极为密切。要了解什么是行政法，首先要弄清楚什么是行政。

一、行政

(一) 行政的概念

行政，就其字面而言，含有经营、管理及执行的意思。这种意义的行政，不仅仅存在于国家或政府事务之中，即使在私人组织或行为中也发挥着这类作用。不过行政法研究的行政，则仅仅以前者为对象。所以，这个意义上的行政，准确地说，应在“行政”之前冠以“公共”二字，即称之为“公共行政”。但由于行政一词在法学领域的使用上，多专指公共行政，故一般直接取“行政”二字。

行政法学界对行政的界定，长期以来争论不休，至今尚无统一的说法。主要观点有：

1. 消极说。指对行政的概念不作正面的阐述，而是消极地将国家权力作用中不属于行政的部分予以剔除，又称为“扣除说”。认为“行政是指国家立法、司法以外的一类国家职能。”^{〔1〕}消极说试图从行政的形式着手，对行政的概念加以把握，这种界定方法的优点是简单明白，但失之片面。因为，这种界定是建立在将国家权力归结为立法、司法、行政“三分法”的基础之上，但现代国家这

〔1〕 罗豪才主编：《行政法学》（新编本），北京大学出版社1996年版，第2页。

三种职能互相交叉、混合已属普遍现象，消极说无法对这种包含三种职能的特殊行为予以准确定位。

2. 积极说。指从正面给行政下一个积极的定义，试图对行政的本质加以说明，故又称为“本质说”。这种概念是针对消极说无法直接说明行政的性质及内容的这一不完整性而提出来的。如日本学者田中二郎认为，“近代行政，可理解为于法之下，受法之规制，并以现实具体地积极实现国家目的为目标，所为之整体上具有统一性之继续的形成性国家活动。”^{〔1〕}日本行政法学者南博方认为，行政乃“为适应国家社会的具体需要具体实施公共政策的过程及行动。”^{〔2〕}积极说对行政概念的定义，多着眼于行政的功能及任务，并以此为基础，试图归纳出行政的特点。但行政所涉及的内容和形式是十分广泛和复杂的，积极说的概括显得过于简单化，只能反映行政的某一方面或某一层次，而且在对行政本质的说明中，也难以涉及与立法、司法职能的区别，在界限上划分清楚也并非一件易事。

除上述两种主要学说之外，还有组织管理说、综合说、特征描述说，等等。这些学说都从行政的某一方面、某一角度或某一层次对行政进行界定。事实上，行政法学界迄今尚未有被普遍接受的行政定义。这是因为行政在内容上十分庞杂，形式上非常多样，范围上特别广泛，无论从哪一方面、角度、层次都无法概括它的全部。

现在较新或较为流行的观点是：“行政法研究的行政是指为实现国家目的，运用制定政策法规、规章，组织实施管理、命令、监督制裁等方式执行国家法律和权力（立法）机关意志的活动。”^{〔3〕}

（二）行政的特征

行政的主要特征如下：

〔1〕〔日〕田中二郎，弘文堂译：新版《行政法》（上卷），1974年版，第5页。

〔2〕〔日〕南博方：《日本行政法》，中国人民大学出版社1988年版，第8页。

〔3〕应松年主编：《行政法学新论》，中国方正出版社1998年版，第5页。