

主编 ⊙ 盛永彬 曹秀谦

X XINGZHENGFA XINGZHENGSHUSONGFA

行政法 与行政诉讼法



暨南大学出版社

JINAN UNIVERSITY PRESS

行政法与行政诉讼法

主 编 盛永彬 曹秀谦

副主编 李文玉 李 飞

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

王 波 王志民 冯 骏

刘 溪 李 飞 李文玉

陈 伟 张雪琳 罗萍娥

徐 涛 盛永彬 曹秀谦

龚国艳 潘华元

暨南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法/盛永彬、曹秀谦 主编.—广州:
暨南大学出版社, 2002.7
ISBN 7-81079-108-7

I. 行… II. ①盛…②曹… III. ①行政法—中国—公务员—
参考资料②行政诉讼法—中国—公务员—参考资料 IV. ①
D922.1②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 033686 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学
电 话: 编辑部 (8620) 85225262 85220289 85225277
营销部 (8620) 85226712 85228291 85220602 (邮购)
传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)
邮 编: 510630
网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心
印 刷: 新会市棠下中学印刷厂

开 本: 850×1168 1/32
张: 12.625
字 数: 315 千
版 次: 2002 年 7 月第 1 版
印 次: 2002 年 7 月第 1 次
印 数: 1—4000 册

定 价: 19.80 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社营销部联系调换)

前 言

根据“依法治国”、“依法行政”的战略目标的要求，结合法学教学大纲、国家公务员培训及考试的内容设置，为适应我国社会主义现代法制建设而培养具有高素质法律人才的需要，我们组织较强的力量编写了《行政法与行政诉讼法》一书。这是一本广泛适于各类高等专科学校教学使用的教材，也是现任各级行政机关国家公务员必备的参考书。

该书内容设置系统完整，体例具有创新性。不仅增加了以往的教材所没有的政府机构改革及其职能转变等有关内容，而且将有关法律法规所确定的原本不可诉而今为可诉的案件及时列入行政诉讼受案范围。突出地阐明了行政机关及其工作人员在进行国家及社会公共事务的管理、提供公共服务（或产品）过程中将经常面对和可能产生的与广大公民的生产和生活密切相关的问题。全书借鉴了国内外诸多专家、学者的观点和成果，在许多重要理论观点和实践问题上也不乏自己的独立见解，力求观点新颖，努力做到科学、准确，正确阐述本学科的基本理论和基础知识。同时特别注重依据的更新，所援引的均为截至 2001 年底国家最新修订和颁行的法律法规。本教材法理论述语言简洁、深入浅出，坚持理论与实践的统一，突出实践性，并用大量典型又有针对性的案例予以评释，内容通俗易懂，具有可读性。

本书由盛永彬、曹秀谦任主编，李文玉、李飞为副主编。其中：第一、四章由盛永彬编写，第二、三章由冯骏编写，第五、

十三章由陈伟编写，第六章由龚国艳编写，第七章由王波编写，第八、十五、二十一章由曹秀谦编写，第九、十一、十九章由李飞编写，第十章由王志民编写，第十二、十四章由罗萍娥编写，第十六章由张雪琳编写，第十七、十八章由徐涛编写，第二十章由李文玉编写，第二十二章由潘华元编写，第二十三章由刘溪编写。全书在主编与副主编共同审稿的基础上，最后由盛永彬统一修改定稿。

万安中同志为本书的编写工作提出了宝贵意见并给予了大力支持，谨此表示感谢！

由于编者水平所限，不足之处在所难免，恳请批评指正。

编 者

2002年5月28日

目 录

上 编 行政法

第一章 行政法概述	(3)
第一节 行政的含义	(3)
第二节 行政法的概念及调整对象	(7)
第三节 行政法律关系	(8)
第四节 行政法的渊源、特点与分类	(16)
第五节 行政法的地位与作用	(21)
第二章 行政法的基本原则	(23)
第一节 行政法基本原则的含义	(23)
第二节 行政权力合法性原则	(25)
第三节 行政行为合理性原则	(27)
第四节 行政行为应急性原则	(30)
第三章 行政主体	(33)
第一节 行政主体的概念	(33)
第二节 行政主体的职权与职责	(38)
第四章 国家行政机关	(43)
第一节 国家行政机关概述	(43)

第二节	国家行政机关的设置原则	(47)
第三节	国家行政机关的法律调整	(50)
第四节	国家行政机关的体制与改革	(53)
第五节	我国现行人民政府的架构	(58)
第六节	政府职能及其转变	(64)
第五章	被授权的组织与被委托的组织	(68)
第一节	概述	(68)
第二节	被授权的组织	(69)
第三节	被委托的组织	(76)
第六章	国家公务员制度	(80)
第一节	国家公务员的概念	(80)
第二节	我国公务员制度的建立及特征	(83)
第三节	我国公务员制度的基本内容	(87)
第七章	行政行为	(102)
第一节	行政行为概述	(102)
第二节	抽象行政行为	(116)
第三节	具体行政行为	(120)
第四节	行政合同与行政指导	(134)
第五节	行政程序	(136)
第八章	行政违法与行政责任	(140)
第一节	行政违法与行政不当	(140)
第二节	行政责任	(144)
第九章	行政复议	(151)

第一节	行政复议的概念及特征	(151)
第二节	行政复议的基本原则	(153)
第三节	行政复议参加人	(159)
第四节	行政复议的范围	(164)
第五节	行政复议的管辖	(170)
第六节	复议机关与复议机构	(177)
第七节	复议程序	(179)
第十章	行政赔偿	(186)
第一节	行政赔偿概述	(186)
第二节	行政赔偿的范围	(190)
第三节	行政赔偿请求人	(193)
第四节	行政赔偿义务机关	(195)
第五节	行政赔偿程序	(199)
第六节	行政赔偿的方式与计算标准	(201)
第七节	行政追偿	(203)
第十一章	监督行政	(208)
第一节	监督行政概述	(208)
第二节	具体监督	(210)

下 编 行政诉讼法

第十二章	行政诉讼概述	(219)
第一节	行政诉讼的概念	(219)
第二节	行政诉讼法的概念	(224)
第十三章	行政诉讼的基本原则	(228)

第一节	行政诉讼的基本原则概述	(228)
第二节	行政诉讼的特有原则	(230)
第十四章	行政诉讼制度	(241)
第一节	行政诉讼的合议制度	(241)
第二节	行政诉讼的回避制度	(243)
第三节	公开审判制度	(245)
第四节	两审终审制度	(247)
第十五章	行政诉讼的受案范围	(249)
第一节	受案范围概述	(249)
第二节	人民法院受理的行政案件	(252)
第三节	人民法院不予受理的案件	(260)
第十六章	行政诉讼的管辖	(264)
第一节	行政诉讼管辖概述	(264)
第二节	行政诉讼的级别管辖	(268)
第三节	行政诉讼的地域管辖	(272)
第四节	行政诉讼的裁定管辖	(275)
第十七章	行政诉讼参加人	(278)
第一节	行政诉讼参加人概述	(278)
第二节	行政诉讼的原告	(282)
第三节	行政诉讼的被告	(287)
第四节	行政诉讼的共同诉讼人	(290)
第五节	行政诉讼的第三人	(292)
第六节	行政诉讼的代理人	(295)

第十八章	行政诉讼的证据	(298)
第一节	行政诉讼证据概述	(298)
第二节	行政诉讼举证责任	(302)
第三节	行政诉讼的证据审查与保全	(305)
第十九章	行政诉讼的法律适用	(313)
第一节	行政诉讼的法律适用规则	(313)
第二节	行政案件的审理依据	(316)
第三节	规范性法律文件的冲突与解决	(320)
第二十章	行政诉讼的期间、送达与费用	(326)
第一节	行政诉讼的期间	(326)
第二节	行政诉讼的送达	(329)
第三节	行政诉讼的费用	(332)
第二十一章	行政诉讼的程序	(335)
第一节	起诉与受理	(335)
第二节	第一审程序	(341)
第三节	第二审程序	(349)
第四节	审判监督程序	(353)
第五节	执行程序	(359)
第六节	妨害行政诉讼的强制措施	(365)
第二十二章	行政诉讼的判决、裁定与决定	(369)
第一节	行政诉讼的判决	(369)
第二节	行政诉讼的裁定	(377)
第三节	行政诉讼的决定	(380)

第二十三章 涉外行政诉讼	(383)
第一节 涉外行政诉讼概述	(383)
第二节 涉外行政诉讼的原则	(385)
第三节 送达与期间	(388)

上 编 行政法

第一章 行政法概述

第一节 行政的含义

一、行政

行政法，简单地说是关于行政的法。因此，要阐述和研究行政法，必须首先研究什么是行政。“行政”一词的英文含义是 administration，源自于拉丁文 administrare，指“治理、管理和执行事务”。“行政”一词，在中国古代指掌管政务（《史记·周公》：“召公、周公二相行政”），在学术领域通常指政务的管理和领导。

作为行政有一般行政和国家行政之分。一般行政是指各种组织（包括机关、团体、单位等）的执行、管理职能。此处的执行是指执行组织领导层的决策及决策所确定的目标、纲要、方案；管理是指对组织系统成员的活动进行组织、指挥、协调、监督。国家行政是指国家这一特殊组织的执行、管理职能。这里的执行是指执行国家法律、政策及法律、政策所确定的目标、规划；管理是指对国家内政、外交事务的组织、指挥、协调、监督。马克思主义观点认为：行政法上的行政应该是一种国家活动，而不是一般社会组织对其事务的管理。即行政法上的行政是指国家行政。

国家行政在实际运作中有形式行政和实质行政之分。形式行政是以行政的主体来界定行政：凡是国家行政机关行使的职能即为行政，不论该职能的内容是实施具体行政行为，还是制定抽象的行政法规、行政规章，或是裁决公民、法人或其他组织之间的争议。实质行政是以行政的实质内容作为界定行政的标准：凡是国家机关实施具体的执行、管理行为即为行政，不论该行为的主体是行政机关，还是立法机关或司法机关。按照形式行政的标准，立法机关和司法机关对其内部人、财、物的管理不属行政的范畴；按照实质行政的标准，行政机关制定行政法规、行政规章和裁决行政、民事纠纷的行为不属行政的范畴（称为“准立法”和“准司法”）。

行政法研究的行政，是形式行政，是指国家行政机关及法律法规授权的组织为实现国家行政职能，依法对国家与社会公共事务进行决策、组织、管理和控制的活动（含立法和司法性质的职能）。

二、行政关系

（一）行政关系的概念。行政关系通常是指行政主体在行使行政职权，履行国家行政职能的过程中，运用指示、命令及其他手段与作为被管理者的公民、法人或其他组织之间所产生的各种社会关系。具体而言，是指作为行政主体的国家行政机关和法律法规授权的组织，因行使行政职权或接受法制监督而与外部国家机关、组织、个人之间发生的各种关系及各行政主体相互之间，行政机关与所属国家公务员之间，法律法规授权的组织与其工作人员之间发生的关系。

（二）行政关系的基本特征。行政关系的基本特征有：

1. 行政主体参加是行政关系产生与存在的前提。例如，公

安机关对违反治安管理规定的人给予行政处罚，这种关系就是以行政机关为一方当事人的行政关系。没有行政主体为一方当事人，不可能形成行政关系。

2. 行政权力是行政关系的核心。即是说行政主体行使行政权力产生的社会关系是行政关系的核心内容，各类监督主体对行政主体及其工作人员的监督关系，也是基于行政权力的存在和行使而产生的。与行政权力无关的社会关系，即使有行政机关的参与，也不属于行政关系。例如，某公安局与某建筑公司签订修建办公楼合同过程中所形成的社会关系属于民事关系而不是行政关系。

3. 行政关系中行政主体作为行政管理者，往往居于主导地位，享有极大的优益权。这种主导地位主要表现为：（1）行政关系的产生、变更或消灭，往往取决于行政主体单方意志，无须以双方协商一致为前提。如市场管理费的征收与否、数额多少，其决定权取决于行政主体，而非相对人。（2）为保证行政关系的实施，行政主体可以对相对人采取直接的强制措施，如强制征收。（3）行政主体实施行政权能过程中享有诸多特权，如行政争议的先行处理权、行政合同的单方解除权等。

4. 行政关系是行政主体实现国家行政职能的社会形式，行政主体的活动是严格依据宪法和法律实施的，行政关系与行政法规具有伴随性。

（三）行政关系的种类。国家行政职能的内容是十分广泛的，行政机关履行行政职能而产生的行政关系也是多种多样的。就我国的情况而言，行政关系大致可以概括为如下两类：

1. 外部行政关系。是指行政主体因行使行政职权和接受法制监督而与外部的国家机关、个人、组织所发生的关系。这是基本的行政关系，因为行政主体存在的目的即在于对外部社会实施管理，保证国家法律和政策的实施，外部行政关系就是为此目的

发生的。外部行政关系根据其行政性质又可分为行政管理关系和监督行政关系。行政管理关系是行政主体因行使管理职权与作为被管理的相对方（公民、法人或其他组织）发生的关系。如，公安机关因维护社会秩序与违反治安管理的人发生的治安管理处罚关系；税务机关因征收税款而与纳税义务人发生的税收征收关系等。监督行政关系是行政主体接受法制监督而与作为监督主体的国家权力机关、司法机关及社会组织、公民个人而发生的关系。如，行政机关制定的行政法规、规章因与宪法、法律相抵触而被权力机关撤销所发生的关系；行政机关的具体行政行为因违法、显失公平而被人民法院撤销、变更所发生的关系；行政机关工作人员的行为因被公民、法人或其他组织认为侵犯其合法权益而提出申诉、控告、检举所发生的关系等。有行政管理就必须有对行政的监督，否则，行政主体及其工作人员就可能滥用权力，廉政、勤政建设就没有保障，行政管理就不可能有效进行。所以二者关系密不可分，在行政法学中具有同等重要的地位。

2. 内部行政关系。是指行政主体内部相互之间的关系，包括上下级行政机关之间、平级行政机关之间、行政机关与所属机构和公务员之间、行政机关与受委托行使某种职权的组织或个人、以及法律法规授权的组织内部之间、法律法规授权组织与其执法人员之间发生的关系。行政主体对外部实施管理，与外部社会发生各种关系，必须首先建立有序、有效运转的行政系统，协调系统内部的各种相互关系。行政系统内部发生的各种类、各层次的关系与外部行政关系相互依存。