



世纪

经济管理类

法律应用简明教材

行政法系列

主编 胡锦涛

21st Century

Concise Applied Law Textbooks of
Economics and Management

行政法与行政诉讼法 概论

胡锦涛 莫于川 著

1



中国人民大学出版社

21 世纪经济管理类法律应用简明教材

行政法系列·主编 胡锦涛

行政法与行政诉讼法概论

胡锦涛 莫于川 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概论/胡锦涛,莫于川著.
北京:中国人民大学出版社,2002
(21世纪经济管理类法律应用简明教材)

ISBN 7-300-04445-X/D·710

I. 行…

II. ①胡… ②莫…

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. ①D922.1 ②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 091770 号

21 世纪经济管理类法律应用简明教材

行政法系列·主编 胡锦涛

行政法与行政诉讼法概论

胡锦涛 莫于川 著

出版:中国人民大学出版社
(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)
邮购部:62515351 门市部:62514148
总编室:62511242 出版部:62511239
本社网址:www.crup.com.cn
人大教研网:www.ttrnet.com

发行:新华书店总店北京发行所
印刷:三河市汇鑫印务有限公司

开本:787×965 毫米 1/16 印张:21.5
2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷
字数:361 000

定价:22.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

序

曾宪义

法律制度为每一个现代国家谋求安邦定国进而发展社会、推进文明所必不可少的选择，法的有与无、良与恶、行与毁、守与废，一得一失之间，无不关乎国家、民族、社会的盛衰与成败。中国共产党的十五大将“依法治国”、“建设社会主义法治国家”举为治国方略，并经全国人大通过，写入了宪法修正条款。党的十六大重申加强社会主义法制建设，提出“到二〇一〇年形成中国特色社会主义法律体系”的奋斗目标。

一个国家的法制发展状况，取决于整个社会的政治、经济条件，同时也取决于法律教育的建设与发达程度。一个国家法律文化的鼎盛必定以其人民具备良好的法律意识与坚定的法律信仰为一项主要的指标，而在社会整体之中，必定具备一个拥有相当程度法律素养的知识阶层。以法律教育的角度观之，作为教育内容的“法律”绝不仅仅只应涵括作为见诸研究、形诸学说的法律，还应当当然地包含作为信念、入于人心的法律，包含作为工具、用于实务的法律。由此看来，法律的教育是具备了不同的互有差别的若干层次的，作为其顶端的是用于培养和造就专门法律人才的法学教育，其教育的对象应当是将来的法学家与专门的法律工作者及治国人才，其教育的内容应当是系统而严格的法学知识体系与不同程度的法学研究方法训练，其教育的载体是各所专门的法学教育、法学研究机构。而作为法律教育根基的必然是对广大民众所进行的法律普及，其教育的对象是来自于不同阶层、有着不同文化背景的普通大众，其教育的内容是简要的法律常识与基础的法治观念，其教育的形式多样而广泛，均以达到以上内容的最广泛宣教与传播为目的，以法律理念的普及求得民风敦化、社会规范为其要旨。而连结全社会法律教育的基础部分与尖端部分的中间一环，便是切实使社会知识阶层整体法律素养得以提高，这一环节正是国家法律教育最需要着力的部分，一个社会知识阶层整体的法律素养如何，直接关乎国家法律文化建设的成功与否，作为“国之大典”的法律制度能否通达、顺畅地在社会各领域实行也直接有赖于此，该层次上法律教育的成败应当是度量法律教育整体成败的最主要标准。对于这一部分的法律教育，其教育的对象应当是广大的高等学校学生以及众多非法律专业的实务工作人员，其教育的内容应当是可以适用于学习者从事实务的一般法律知识及对其

法治意识的强化,其教育的形式应当是普通高等学校中的公共法律课程以及对在职人员的继续教育。

而在我国当前广大的知识阶层之中,除了专门的法学人才之外,最迫切需要掌握法律知识,在整个知识阶层当中占有最大的比重,最广泛地分布在社会主义现代化建设的各个领域之内的,当属经济与管理方面的人才,包括了在不同战线上从事经济与管理工作的在职人员,也包括了在普通高等学校中求学的经济与管理专业的学生们。他们已经或者即将在我国的社会主义现代化建设事业中发挥至关重要的作用,在经济与管理专业的学生和经济与管理部门的工作人员中实施与其专业、工作相适应的法律教育,大力提高他们的法律素养,对于他们现在或将来更好地从事各自领域内的工作无疑具有最实际的意义,而对于从整体上增强广大知识分子的法律素养也将不无直接的帮助。

有鉴于以上的认识,中国人民大学法学院、对外经济贸易大学法学院和中南财经政法大学法学院等与中国人民大学出版社经过长期的酝酿和成熟的准备,决定编写一套“21世纪经济管理类法律应用简明教材”,并由中国人民大学出版社编辑出版。

本套教材选取了与经济、管理专业密切相关的“民商法”、“经济法”、“行政法”与“国际经济法”四个法律部门进行编写,并按照不同的部门法学分成四个系列,每一系列均包括“理论概要”、“典型案例”、“教学法规”三个部分,既立足于基本的部门法学逻辑框架,又注重切合实际,选取了与经济、管理专业关系较为紧密的若干案例、法规加以分析讲解。本套教材坚持了中国人民大学出版社一贯的“高品位”、“高水准”的编写要求。“理论概要”部分由在各自领域内具有全国领先地位的学术中坚独立单科编著,并由其领衔编写“典型案例”与“教学法规”两个部分,力求以强大的学术阵容为广大读者奉献出一套独具权威性、新颖性、针对性、适用性的系列教材。

伴随这一套教材的圆满出版,我们相信,为迎接中国法律文明即将到来的、空前昌盛的美好前景,我们必将有能力不断地奉献出更多的成果,竭尽我们的绵薄之力。

是为序。

2002年11月

序

邓荣霖

我们正处在一个充满科学、民主和法治气息的经济时代。经济主宰着世界格局，经济改变着价值观念和生活方式，经济影响着政治、军事、文化、外交等领域。总之，经济左右着时代前进的方向。

客观地讲，经济事务的筹划运行，不管是宏观的还是微观的，不管是政府的还是企业的，大多表现为管理活动。而现代管理活动是在遵循效益、规则、权责、人本、系统等理念基础上，通过协调组织内、外部利益关系来实现具体经济社会目标的自觉过程。这其中，效益是管理目标，规则是管理依据，权责是管理手段。倘使缺乏规则意识和依据，权责就无法落实，人本思想将会落空，管理系统也会出现紊乱，最终导致预期效益大打折扣。因此，规则化管理是极其重要的。

规则作为行为规范，既赋予人们行为自由，又施以行为约束，是自由和约束、权利和责任的统一体。在一国规则体系中，法律占据主控地位，是一国政府管理社会各项事务的重要工具。法律作为显性、刚性规则，渗透着执政阶级的管理思路 and 模式。因此，将经济管理活动纳入法治化轨道，是一国政府行使经济管理主权的制度化运行方式。

回顾改革开放的历程，我国经历了从人伦经济向法治经济的过渡，经济管理民主成分日益增强。改革初期，受人治思想的影响，各种淡漠法律的做法，如“霸王合同”、审批关卡、随意减免税、体罚职工等屡见不鲜。随着商品经济的发展和经济法制的完善，社会法制观念普遍增强：一方面，公民和组织逐步学会了利用法律武器维护自身合法权益；另一方面，国家经济管理机关也逐步意识到依法管理、社会参与管理的重要性。

根据改革进程的发展，我国在 1993 年和 1999 年的宪法修正案中，将“国家实行社会主义市场经济”和“实行依法治国，建设社会主义法治国家”写入根本大法，明确了改革的目标、原则和方向。据此，经济管理法治化进入一个新的历史时期。

依照市场经济体制的目标模式，政府、企业 and 市场是密不可分的体制要素。政府通过宏观调控和市场管理，实行国民经济持续、快速和稳定发展。政府要依法行政、效益行政，首先必须通过行政法、经济法将其经济管理职权（责）和程

序制度化,政府宏观调控政策,如计划、货币、税收、利率、产业结构、统计、国家投资、外汇、进出口管理等,以及市场管理措施,如维护公平竞争、消费者权益保护、标准化管理、产权交易市场培育等,均需要通过法律明确下来。各级经济管理机关及其公职人员,应当依法行政,廉洁行政。

与政府相对应,企业是市场经济的基础。企业不仅要实现利润目标,还要承担社会责任。企业作为多元利益关系的集合体,除自律管理外,很多方面都要依法经营管理,比如,企业在设立、组织机构设置、组织形式变化以及市场退出过程中,必须依法申请审批和登记;企业日常经营中的劳动、用地、产品质量、财务、人事、税收、工会等事务,需要依法进行;企业对外交易时,合同、知识产权、产品检疫、银行结算、海关监管等,又都是不可或缺的法律事务。毫不夸张地说,现代企业生活在法律汪洋之中。

随着中国加入WTO,经济管理活动又增添了国际化色彩,其中,依照规则办事是入世后我国政府、企业和市场所面临的第一挑战。WTO精神倡导市场交易的公平、公正和公开,就是要求经济管理事务法治化,淡化人治的痕迹。因此,政府经济管理部门要带头树立法制观念,切实依法行政。广大公众和经济组织要积极学习法律,在维护自身权益的同时,监督和参与社会经济管理活动,积极推进我国社会主义法律建设。长期以来,外国投资者在我国投资时,最担心的不是政策优惠,而是投资法律环境的稳定性和透明度,这一问题,同样是新形势下国内投资者面临的共同问题。因此,依法进行经济管理势在必行。

十六大报告在阐述全面建设小康社会时提出“依法治国基本方略得到全面落实,人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障”的法制目标;同时强调,要“加强法制宣传教育,提高全民法律素质,尤其要增强公职人员的法制观念和依法办事能力。党员和干部特别是领导干部要成为遵守宪法和法律的模范”。这是加强社会主义法制建设工作的重要内容。

中国人民大学出版社策划出版这套“21世纪经济管理类法律应用简明教材”无疑顺应了时代的要求。这套教材分“民商法”、“经济法”、“行政法”和“国际经济法”四个系列,每一系列又分为“理论概要”、“典型案例”、“教学法规”三个部分,基本上涵盖了高等院校经济管理专业学生以及国家机关、各类企业、公司的经济管理人员在工作、学习和科研过程中所涉及的相关法律问题。

作为法律入门教材,每一系列的“理论概要”部分,系统、简明地介绍了相关学科的基本法律知识;在此基础上,系列教材还设有“典型案例”部分,使理

论制度与实务操作相互结合、渗透,起到指导法律运用的效果,这是非法学专业
人员学习法律的重要途径。

增强法律观念是建设法治国家的基础性工作,也是实现科学管理的客观要
求。因此,我希望经济管理专业的读者朋友们本着时代责任感学习法律,在实践
中运用法律并且传播法治精神,共同为我国法制建设增光添彩。

以此为序。

2002 年 11 月

编写说明

行政法制是国家法律制度的重要组成部分。我国的行政法制过去在计划经济的条件下产生和发展，打下很深的计划经济体制的烙印。自改革开放以来，与经济转型、社会转型相适应，我国行政法制步上转型发展的道路，在改革中发展，在发展中创新，诸多方面发生了显著变化：其遵循的治国方略已由人治走向法治，正全面推进依法行政；其权利（力）结构已由重权力轻权利走向权力与权利并重，趋向动态平衡；其职能由全能政府走向有限政府，权力运作方式呈现多样化；其规范的性质已由重实体轻程序走向实体与程序并重，行政程序立法提上日程；其运行机制已由单一的管制或者制约机制走向制约、激励等多种机制相结合；其方法论日益受到重视，实施方法和手段不断更新和丰富；其监督行政和权利救济的机制已形成雏形，并在逐步发展和完善过程中；其利益关系已由仅强调公共利益走向公共利益与个体利益兼顾，社会利益趋向均衡化；等等。一个民主、公正、高效、科学的行政法制正在建设中，行政法主体各方之间的关系日趋形成既有矛盾又良性互动的和谐关系。但是，我国的行政法制毕竟受传统法制观和法制模式影响很深，观念冲突和体制矛盾的问题突出，行政法制至今仍处在转型之中，改革与调整的任务尚未完成，法治行政制度化、规范化、程序化可谓任重道远。本书在这样的背景下编著出版，所以从结构到内容都力图反映这一转型发展的特点并适应转型发展的要求。

在我国，行政法和行政诉讼法是两个关系非常特殊、联系极为紧密的法律部门和学科，所以新近一些教材尝试把它们合编在一起，以行政法为重点加以集中论述，以期收到事半功倍的教学效果。故本书也采用这样的编写体例，定名为《行政法与行政诉讼法概论》。

本书结合我国行政法制改革与发展的实际，参考行政法研究的最新成果与学界共识，以中国行政法治发展为主线，采用理论与实务相结合的论述方式，将全书分为4编26章。第一编导论共3章，首先介绍了行政法的基本理念、基本原则和历史发展，意在使读者对现代行政法律科学有一个比较宏观的把握。第二编主体论共6章，全面探讨了行政主体的基本理念、行政机关和被授权组织等行政主体基本成分、行政相对人以及受委托组织和行政公务人员，对行政法治主体理论与实践问题作了系统论述。第三编行为论共9章，从行为法学的角度对行为

概念、行政立法、行政执法、行政司法、新型行为、行为程序等方面作了实证研究，主要内容包括行政行为的基本理念以及行政机关的各种抽象行为和部分具体行为特别是行政程序法制。第四编监督救济论共8章，系统论述了对行政权力运行过程进行监督制约和对行政相对人合法权利予以法律救济的重大现实问题，包括监督与救济的基本理念、监督行政法制、行政复议、行政赔偿、行政追偿、行政补偿特别是行政诉讼。加强监督、完善救济、建构新的监督救济机制，这是当代行政法治发展的趋势和特色，也合乎逻辑地成为本书的重点内容和话语归宿。

本书适用对象是高校师生和经济管理、行政管理、行政法律实务工作者以及广大关注行政法制建设者。

编写本书参考了许多同行著述，文中无法一一列明，谨向参考著述作者衷心致谢。

编著者

2002年9月9日

目 录

第一编 导论

第一章 行政法的基本理念	(3)
第一节 行政法的概念和特征	(3)
第二节 行政法的渊源和分类	(10)
第三节 行政法的地位和作用	(13)
第四节 行政法的法律关系	(15)
第二章 行政法的基本原则	(20)
第一节 行政法基本原则的含义	(20)
第二节 行政合法性原则	(21)
第三节 行政合理性原则	(23)
第三章 行政法的历史发展	(26)
第一节 国外行政法的历史发展	(26)
第二节 新中国行政法的历史发展	(30)

第二编 主体论

第四章 行政主体的基本概念	(35)
第一节 行政主体的概念和特征	(36)
第二节 行政主体的分类	(38)
第三节 行政主体的资格	(39)
第四节 行政主体的职权与职责	(41)
第五节 行政主体的法定代表人	(42)
第五章 行政主体 (1): 行政机关	(44)
第一节 行政机关概述	(44)
第二节 国家行政机关的设置和权限	(48)
第三节 行政组织法	(53)
第六章 行政主体 (2): 被授权组织	(56)
第一节 行政授权概述	(56)

第二节 被授权组织	(58)
第七章 受委托组织	(63)
第一节 行政委托概述	(63)
第二节 受委托组织的概念和法律地位	(66)
第三节 受委托组织与被授权组织的区别	(67)
第八章 行政公务人员	(69)
第一节 行政公务人员概述	(69)
第二节 行政职务关系	(72)
第九章 行政相对人	(79)
第一节 行政相对人概述	(79)
第二节 行政相对人的法律地位	(82)
第三节 行政相对人的范围	(83)

第三编 行为论

第十章 行政行为的基本理念	(89)
第一节 行政行为的概念	(89)
第二节 行政行为的分类	(90)
第三节 行政行为的效力	(93)
第四节 抽象行政行为	(97)
第五节 具体行政行为	(99)
第十一章 行政立法行为	(101)
第一节 行政立法的基本问题	(101)
第二节 行政立法的体制问题	(105)
第十二章 其他抽象行政行为	(108)
第一节 其他抽象行政行为的概念和形式	(108)
第二节 其他抽象行政行为的实践问题和完善路径	(110)
第十三章 行政执法行为 (1): 行政许可与行政确认	(112)
第一节 行政许可	(112)
第二节 行政确认	(114)
第十四章 行政执法行为 (2): 行政检查与行政处罚	(117)
第一节 行政检查	(117)

第二节 行政处罚	(119)
第十五章 行政执法行为 (3): 行政强制与行政紧急行为	(121)
第一节 行政强制	(121)
第二节 行政紧急行为	(123)
第十六章 行政司法行为	(126)
第一节 行政专门裁决	(126)
第二节 行政仲裁	(128)
第十七章 其他行为方式: 行政指导与行政合同	(130)
第一节 行政民主与行政管理行为方式创新	(130)
第二节 行政指导	(133)
第三节 行政合同	(149)
第十八章 行为程序: 行政程序法制	(157)
第一节 行政程序概述	(157)
第二节 行政程序的分类	(160)
第三节 行政程序的基本制度	(163)
第四节 行政程序法	(166)

第四编 监督救济论

第十九章 监督与救济的基本理念	(173)
第一节 行政违法	(174)
第二节 行政不当	(176)
第三节 行政责任	(178)
第四节 监督行政	(181)
第五节 行政救济	(184)
第二十章 监督行政法制	(189)
第一节 监督行政法制的概念与特征	(189)
第二节 监督行政法制的模式比较	(191)
第三节 我国现行监督行政法制分析	(195)
第四节 完善我国监督行政法制的重要原则	(199)
第五节 我国监督行政法制创新路径选择	(202)
第二十一章 行政复议	(207)

第一节	行政复议概述·····	(207)
第二节	行政复议基本原则·····	(209)
第三节	行政复议基本制度·····	(213)
第四节	行政复议范围·····	(216)
第五节	行政复议机关与管辖·····	(218)
第六节	行政复议参加人·····	(222)
第七节	行政复议程序·····	(226)
第二十二章	行政赔偿、行政追偿、行政补偿·····	(232)
第一节	行政赔偿·····	(232)
第二节	行政追偿·····	(241)
第三节	行政补偿·····	(247)
第二十三章	行政诉讼 (1): 概述·····	(249)
第一节	行政诉讼的概念与构成要件·····	(249)
第二节	行政诉讼法的含义与立法目的·····	(253)
第三节	行政诉讼的基本原则·····	(255)
第四节	行政诉讼的受案范围·····	(259)
第五节	行政诉讼管辖·····	(264)
第二十四章	行政诉讼 (2): 行政诉讼参加人·····	(269)
第一节	行政诉讼参加人概述·····	(269)
第二节	原告、被告和共同诉讼人·····	(272)
第三节	第三人·····	(278)
第四节	诉讼代理人·····	(279)
第二十五章	行政诉讼 (3): 证据·····	(281)
第一节	行政诉讼证据概述·····	(281)
第二节	行政诉讼的举证责任·····	(284)
第二十六章	行政诉讼 (4): 诉讼程序·····	(288)
第一节	起诉与受理·····	(288)
第二节	第一审程序·····	(294)
第三节	第二审程序·····	(302)
第四节	审判监督程序·····	(306)
第五节	执行程序·····	(309)

第六节 行政诉讼的法律适用·····	(316)
第七节 行政裁判·····	(320)
主要参考书目·····	(326)

第一编



导 论

