



中国政法大学精品系列教材



马怀德 主编

行政法学

XING ZHENG FA XUE

(第三版)



中国政法大学出版社

品系列教材。

行政法学

(第三版)

中国政法大学教材编审委员会 审定

主 编 马怀德

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

马怀德 王万华 王敬波

贺昱辰 高家伟 薛刚凌



中国政法大学出版社

2019 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目(CIP)数据

行政法学/马怀德主编. —3版. —北京: 中国政法大学出版社, 2019. 1
ISBN 978-7-5620-8772-4

I. ①行… II. ①马… III. ①行政法学-中国 IV. ①D922. 101

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第002169号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮 箱	fadapress@163.com
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	720mm×960mm 1/16
印 张	28
字 数	597 千字
版 次	2019 年 1 月第 3 版
印 次	2019 年 1 月第 1 次印刷
印 数	1~5000 册
定 价	59.00 元

中国政法大学精品系列教材

编 审 委 员 会

主 任：涂显明

副主任：张桂琳

委 员：（按姓氏笔画为序）

卞建林	王人博	王卫国	王灿发
马怀德	方流芳	朱 勇	乐国安
孙选中	曲新久	李传敢	李树忠
李德顺	李曙光	张树义	张桂琳
陈桂明	周忠海	莫世健	涂显明
蔡 拓			

作者简介

马怀德 男，现任中国政法大学副校长、教授、博士研究生导师。兼任中国行政法学会研究会会长，中国法学会常务理事，中国监察学会副会长，中国学位与研究生教育学会副会长，国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、民政部、北京市、山东省、福建省、湖南省等政府顾问或专家咨询委员。直接参与《国家赔偿法》《行政处罚法》《立法法》《行政许可法》《行政强制法》等多部法律的起草工作。曾于2005年12月为中央政治局第27次集体学习讲授“行政管理体制改革和经济法律制度”，于2016年5月17日参加习近平总书记召开的哲学社会科学工作座谈会，多次为各部委和地方人民政府作法治政府建设和依法行政专题讲座。系人事部等七部委“新世纪百千万人才工程”国家级人选，荣获第四届“中国十大杰出青年法学家奖”，获2008年“宝钢优秀教师奖”、“首都五一劳动奖章”等荣誉称号，获霍英东基金会优秀青年教师奖、2006年首都劳动奖章、北京市哲学社会科学优秀成果奖，“北京市有突出贡献的科学技术、管理人才”，中国法学会百名法学家百场报告会最佳宣讲奖，北京市第八届哲学社会科学优秀成果二等奖，北京市第十届哲学社会科学优秀成果二等奖，2012年中国十大影响力法学理论研究成果奖，北京市法学会应用法学研究成果一等奖等多项奖励。享受国务院批准的政府特殊津贴。出版学术专著、合著四十余部，在《中国法学》《法学研究》等重要学术期刊发表成果百余篇，在《人民日报》《光明日报》《新华日报》等报纸发表文章六十余篇。主持国家社科基金重大项目、国家自然科学基金培育项目、教育部哲学社会科学重大攻关项目、中国法学会十大专项研究规划项目、北京市哲学社会科学重大规划项目等国家、部委和地方科研课题数十项。

王敬波 女，现任中国政法大学法治政府研究院院长、教授、博士研究生导师。1993年毕业于西北政法学院，获法学学士学位；1996年毕业于西北政法学院，获法学硕士学位；2004年10月毕业于法国巴黎第一大学，获第三阶段大

学文凭；2005年毕业于中国政法大学，获法学博士学位。主要著作有：《法治政府要论》（中国政法大学出版社2013年版）、《城市管理与行政执法》（研究出版社2011年版）、《高等教育领域里的行政法问题研究》（中国法制出版社2007年版）。教材有《行政法与行政诉讼法学》（中国政法大学出版社2007年版）等。在《法律科学》《行政法学研究》等刊物上发表学术论文数十篇。主持或参加多项国家和省、部级课题研究。

薛刚凌 女，现任华南师范大学政府改革与法制建设研究院院长，法学院教授。兼任监察部特邀监察员、国务院行政审批改革办公室专家咨询组成员、中央治理商业贿赂领导小组专家组成员；中国行政法学会常务理事、中国行政管理学会理事、决策科学研究会常务理事；国家行政学院、北京大学、中国人民大学等行政法或公法研究中心兼职研究员或客座教授。2007年被评为第五届中国十大杰出青年法学家。研究领域为行政法学和军事法学。曾参与《行政许可法》《全面推进依法行政实施纲要》等多部法律和文件的研究起草工作。个人专著、合著有《行政诉权研究》《行政组织法研究》等，主编《行政体制改革研究》《外国及港澳台行政诉讼制度》《军事法学》等，并在《中国法学》等报刊发表学术论文数十篇。

高家伟 男，现任中国政法大学“2011”计划司法文明协同创新研究中心研究员、诉讼法学研究院教授、博士研究生导师。1991年获西南政法学院法学学士学位，1994年和1997年分别获中国政法大学法学硕士和博士学位，先后在德国康斯坦茨大学法学院、芬兰图库大学法学院、德国德累斯顿大学法学院高级访问学者。译著有《行政法学总论》（法律出版社2000年版；元照出版有限公司2002年版）、《行政法》（三卷，商务印书馆2002年/2006年版），专著有《行政诉讼证据的理论与实践》（工商出版社1998年版）、《欧洲环境法》（工商出版社2000年版）、《公正高效权威视野下的行政司法制度研究》（中国人民公安大学出版社2013年版）、《证据法基本范畴研究》（中国人民公安大学出版社2018年版），教材有《国家赔偿法学》（中国工商出版社2000年版）、《国家赔偿法》（商务印书馆2004年版），在《中国法学》《法学家》《政法论坛》《现代法学》等刊物上发表学术论文六十余篇，参编教材和专著十余本，主持国家级或者省部级研究项目十余项。

王万华 女，现任中国政法大学诉讼法学研究院教授、博士研究生导师。研究领域是行政程序法，主要著作有：《行政程序法研究》（中国法制出版社2000年版）、《中国行政程序法立法研究》（中国法制出版社2005年版）、《中国行政程序法典试拟稿及立法理由》（中国法制出版社2010年版）。发表的论文主要有“论我国尽早制定行政程序法典的必要性与可行性”“法治政府建设的程序主义进路”等。2001年获“百篇全国优秀博士学位论文”奖。2006年入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”。2013年入选第七届“全国十大杰出青年法学家”。2016年获第六届“钱端升法学研究成果奖二等奖”。2017年入选中国社会科学院“首届十大杰出法学博士后”。2017年入选“文化名家暨四个一批人才”。2018年入选国家“万人计划”哲学社会科学领军人才。

编写说明

为了深化教学改革,提高教学质量,中国政法大学教材编审委员会组织中国政法大学长期从事教研的专家、学者,打造一套在全国有重大影响的中国政法大学精品系列教材。

本套教材力求适应高等教育教学改革的新要求,面向并体现 21 世纪高等教育的新思想和新观念,在内容上注意吸收国内外教育、科研的最新成果,正确阐述本学科的基本理论、基础知识,努力做到知识性、理论性和实践性的统一。具体地讲,本系列教材的编写力求体现以下特征:

一、权威性。本套教材的编写人员在专业领域中具有较高学术水准、丰富的实践经验和教学经验,从而确保了每种教材在本学科领域中具备权威影响力。

二、基础性。本套教材体现“三基”,即基本概念、基本理论和基本体系,保证传授知识的完整性和系统性。

三、新颖性。本套教材体现“三新”,即知识点新、法律法规(司法解释)新、体例新,给读者呈现出一道全新而前沿的知识盛宴。

四、实用性。本套教材注重理论和实践相结合,重视收集典型案例、整理资料索引、编写多种引导学生自测的思考练习。

五、针对性。本套教材主要是针对本科生撰写的,但对研究生入学考试和相关职业考试也有重要的参考价值。

本套教材编写体例上继承了传统教材的优点,做到科学、规范、统一,并力求有所创新,以适应新世纪高等教育发展的全新要求。

参与编写本套教材的人员,或为学界有重要影响的学科带头人,或为在各自领域有较大影响的学术骨干,或为学术研究中崭露头角的学科新秀,他

们均是具有丰富教学经验的一线教师，深谙教育教学的特点与规律。本套教材即是他们在教学和研究领域长期钻研的结晶。

本套教材的出版虽经长期酝酿、反复推敲，但疏漏之处在所难免，希望读者不吝指正。

中国政法大学教材编审委员会
2007年8月

第三版说明

本书第二版的出版时间为2009年，至今已近10年。其间，我国行政法学理论与立法实践均取得了明显进展。2010年《国家赔偿法》修订实施，2011年《行政强制法》出台，2015年修订后的《立法法》《行政诉讼法》陆续颁行。这些法律的制定与修正都深刻地影响着行政法的诸多理论内涵。因此，本书在修订时，主要以法律规范变化为基础，完善相关概念、原则、制度的阐述。其中，重点补充了第九章“行政强制”与第十四章“国家赔偿法”中的相关内容，并对第六章“行政立法与行政规范性文件”、第十二章“行政协议”中的概念、制度内容进行了全新介绍。

本书作者分工如下（以姓氏笔画为序）：

马怀德：第十四章至第十七章；

王万华：第五、八、九章；

王敬波 贺昱辰：第六、十、十一、十三章；

高家伟：第一、四、七章；

薛刚凌：第二、三、十二章。

编者

2018年12月

| 目 录 |

第一章 行政法的基本概念	1
第一节 行 政 /1	
第二节 行 政 法 /24	
第三节 行政法律关系 /31	
第四节 行政法学 /34	
第二章 行政法的基本原则	42
第一节 行政法基本原则概述 /42	
第二节 保障公民权利与自由原则 /45	
第三节 依法行政原则 /47	
第四节 比例原则 /50	
第五节 信赖保护原则 /53	
第六节 程序正当原则 /56	
第七节 行政效益原则 /61	
第三章 行政主体与行政组织法	64
第一节 行政主体理论述评 /64	
第二节 行政主体的界定与功能 /71	
第三节 行政主体的类型 /75	
第四节 行政主体制度的构建 /81	
第五节 行政组织法的概念与功能 /82	
第六节 行政组织法的基本原则 /86	
第七节 行政组织法的内容与体系 /92	
第四章 行政行为	96
第一节 行政行为概述 /96	
第二节 行政行为的分类 /100	
第三节 行政行为的效力 /107	

第四节	其他行政活动	/119
第五章	行政程序法	123
第一节	行政程序	/123
第二节	行政程序法	/131
第三节	行政程序法的基本原则	/136
第四节	行政程序制度	/142
第六章	行政立法与行政规范性文件	155
第一节	行政立法基本原理	/155
第二节	行政立法的权限与效力等级	/162
第三节	行政立法的程序与监督	/164
第四节	行政规范性文件	/171
第七章	行政许可	175
第一节	行政许可概述	/175
第二节	行政许可的范围和设定	/187
第三节	行政许可的实施	/191
第八章	行政处罚	197
第一节	行政处罚概述	/197
第二节	行政处罚的种类和设定	/201
第三节	行政处罚的实施机关、管辖和适用	/204
第四节	行政处罚决定程序	/209
第五节	行政处罚的执行	/215
第九章	行政强制	218
第一节	行政强制概述	/218
第二节	行政强制执行	/220
第三节	行政强制措施	/227
第十章	行政裁决	232
第一节	行政裁决概述	/232
第二节	我国行政裁决的种类	/235
第三节	行政裁决的管辖、程序和救济	/242
第十一章	行政应急	249
第一节	行政应急概述	/249

第二节	行政应急机制	/253
第三节	行政应急行为	/257
第十二章	行政协议	268
第一节	行政协议的历史发展	/268
第二节	行政协议的界定	/274
第三节	行政协议的主要类型	/277
第四节	行政协议的主要内容	/286
第五节	行政协议的缔结	/292
第六节	行政协议的履行	/295
第七节	行政协议的变更、解除与终止	/297
第八节	行政协议的发展展望	/298
第十三章	行政复议	302
第一节	行政复议概述	/302
第二节	行政复议范围	/308
第三节	行政复议参加人和行政复议机关	/312
第四节	行政复议的申请与受理	/319
第五节	行政复议的审理、决定和执行	/322
第十四章	国家赔偿法	332
第一节	国家赔偿责任	/332
第二节	国家赔偿法	/335
第三节	国家赔偿责任的构成要件	/337
第十五章	行政赔偿	347
第一节	行政赔偿的涵义	/347
第二节	行政赔偿范围	/353
第三节	行政赔偿请求人和赔偿义务机关	/361
第四节	行政赔偿程序	/371
第十六章	司法赔偿	381
第一节	司法赔偿概述	/381
第二节	司法赔偿的范围	/385
第三节	司法赔偿请求人和司法赔偿义务机关	/401
第四节	司法赔偿程序	/405

第十七章 国家赔偿的方式、标准和费用	419
第一节 国家赔偿的方式 /419	
第二节 国家赔偿的计算标准 /424	
第三节 国家赔偿费用 /428	

第一章

行政法的基本概念

本章提要：

本章介绍了行政、行政权、行政法、行政法律关系、行政法学等基本概念；从主体、范围和目的三个要素分析了公共行政的内涵，从形式意义和实质意义两个角度勾勒了公共行政的外延。通过国家行政与自治行政、裁量行政与羁束行政、秩序行政与服务行政、权力行政与非权力行政等分类，对公共行政的内在结构、行政法的渊源、特征与种类进行了剖析；介绍了行政权与行政职权之间的区别，分析了行政法律关系的概念、特征、要素、种类，初步探讨了行政法学的研究对象和体系。

第一节 行政

一、公共行政的定义

行政法上的行政即公共行政，是指国家行政机关或者法律规范授权的社会组织，为了实现公共利益，依法对一定范围内的社会事务进行管理的活动。对这一定义，可以从如下方面理解：

（一）主体

公共行政的主体是国家行政机关和法律法规授权的社会组织。具体包括：

1. 国家行政机关。国家行政机关主要是指中央和地方各级人民政府及其下属工作部门。它们是中央和地方人民代表机关依据宪法和组织法的规定，按照法定的选任程序，依法成立的执行特定国家行政任务的机关。其工作人员属于国家公务员，与国家之间具有公法上的勤务关系。它们各自依法拥有专属的地域和事项管辖范围，由地方各级财政负责编制预决算、提供办公经费，并且由国家最终承担其行为的法律后果。尽管它们各自的职责分工是明确的，上下级关系是不可逾越的，而且有自

己的部门利益,但相对于国家而言,它们却是一个不可割裂的整体,相互之间存在领导、委托、委任、协助、合作等多种关系,因此构成的是一个完整的、运转协调的组织系统。

从比较法的视角来看,我国国家行政机关体制的总体特点是:

(1) 单一制。与我国国家形式的单一制相对应,中央和地方各级人民政府及其工作部门按照相同的组织原则、标准和程序设置,上下级之间虽然没有绝对的“条条”对应关系,不同的工作部门的具体机构的设置也不完全相同,但就整体上的组织模式而言,却是基本一致、整齐划一的。国务院及其所属的部、委、局的设置模式是地方各级人民政府及其工作部门设置的蓝本与典范,而地方各级人民政府及其工作部门也相应地按照上下级业务对口的原则设置。这样做的最大优点是有助于确保组织统一和政令畅通,减少沟通、协调方面的难题。

我国国家行政机关实行单一制的另一个表现是地方政府的双重身份,即地方各级人民政府一方面是国家在地方设立的、代表中央在特定地方维护国家整体利益的国家行政机关;另一方面,地方各级人民政府由地方人民代表大会选举产生,是地方居民为了自己的局部利益而依法组织起来的地方行政机关。对地方居民而言,本地政府是维护地方利益的“父母官”;对中央政府而言,地方各级政府则是维护国家整体利益的“地方官”。从实行地方自治制度的西方国家的视角来看,我国的特点在于自治行政与国家行政的结合,只在任务和权限方面作相对明确的划分,而在机构设置方面,将二者合并。所谓“一套班子,两块牌子”或者“两块牌子,一套人马”,讲的就是这个道理。从公共行政的简化与效率来看,我国的这种“二合一”体制具有独到的优点。

这里值得思考的一个问题是:凡是在行政机关体制方面实行上下级行政机关业务对口关系的,是否都是单一制呢?答案是否定的。业务对口关系只是形式上的一个认定标准。单一制与联邦制的实质区别在于:前者在全国只建立一套国家行政机关系统,不同地方和级别的行政机关之间存在法律监督、职务委托、行政协助等关系,但前提是以命令服从为基本内容的上下级隶属关系。与此不同,在联邦制中,全国分别建立中央和地方两套并行的行政机关系统,而且在地方行政机关中,州行政机关和县、乡镇的地方自治机关也是并立、分别设置的,联邦行政机关、州行政机关、地方自治行政机关在各自法定的职责范围内都是最高行政机关,相互之间并没有上下级隶属关系,只有法律监督、职务委托、府际合作、行政协助等关系。

(2) 集权制。集权制是与分权制相对的一种行政机关组织模式,是指中央行政机关享有原始的行政权限,是地方各级行政机关权限的最终合法来源。如果地方行政机关的权限不能在中央政府的权限那里寻找到合法的来源和依据,则视为违法或者无权限,所谓“自上而下”。分权制则恰恰相反,地方行政机关享有原始的行政权限,凡是地方行政机关能够管理的事情,无论在法理上还是在规范上,都属于地方行政机关的权限。上级行政机关的权限来源于下级行政机关的“让渡”或者“转

让”，后者之所以要让渡或者转让，是出于能力和效率的考虑。

这里首先要注意集权制与单一制之间的区别，前者是指国家总体的行政权限在中央和地方各级行政机关之间分配的体制，后者是指国家的整个行政机关组织体系在中央和地方的设置模式。简言之，前者针对的是权限，后者针对的是组织。尽管在实践中，二者具有一定的对应关系，例如，实行单一制行政组织模式的国家在行政权限的分配上往往实行集权制；但是，无论在理论上还是实践上，二者之间并没有必然的对应关系。与此同理，联邦制与分权制之间也没有必然的联系，尽管二者在实践层面具有常态的关系。

这里需要注意的第二个问题是：集权制并不反对分权，集权制强调的仅仅是原始的行政权限来源于中央，至于具体的行政权限，可能出于效能的考虑，依法分配给地方各级行政机关行使，即地方行政机关依法享有派生的行政权限。实行集权制的国家，其行政分权的程度不必然低于实行联邦制的国家，道理就在这里。因此，我国的行政权限体制的典型特征是“分权的集权制”。

(3) 独任制。独任制是与合议制相对的一种组织模式，是指在具有相对独立的地位、任务、职权与职责，因而能够以自己的名义对外独立行文的行政机关中，决策的权力与责任均由担任领导职务的公务员个人最终行使并且负责。独任制的行政组织形态在我国国家机关的机构设置中是普遍的，它的最大特点是：下级的意志无论多么正确，都必须通过合理的途径汇集到主管领导那里，形成主管领导的意志，才能在法律上以行政法律行为的方式表现出来。这就意味着：只有主管领导的意志才能成为机关的意志。这种组织体制面临的一个法律难题在于如何确保领导个人意志与机关意志的高度统一，如何科学地划分主管领导个人的政治责任与机关的法律责任之间的界限。这种体制的优点是效率，这表明我国国家行政是以效率为第一位的价值取向的。从组织法的角度来看，领导权是行政权的关键所在，因而也是行政组织法的关键所在。在某种意义上可以认为，领导权的规范与控制是行政法的关键所在。

(4) 层级制。层级制也称为科层制、威权制，是指通过有相对明确分工的上下级关系将中央与地方各级人民政府及其工作部门联系起来，构成一个完整的、政令畅通的国家行政组织系统。这种体制的最大特点是层层下达的指令制与层层上报的报告制，有助于上级对下级的控制。对上级机关而言，下级机关是执行上级机关意志的工具，而对下级机关而言，上级机关是其权力的来源，业务活动主要围绕上级机关的指令进行，因而有助于提高效率。但是，从行政文化的角度来看，这种体制的突出特征在于奉行所谓的“唯上”意识，比较看重上级的指令和意志，对下级机关的意见则关注不足，对民众呼声的回应比较迟缓，因而不利于发挥下级的主观能动性，不利于集中群众的智慧，反而损害了效率。

(5) 官僚制。与层级制密切关联的另一个特点是所谓的官僚制，是指国家主要通过所属公务员队伍来执行行政任务的组织体制。“官僚”一词来源于法文，其本