

高等政法院校 法学主干课程教材

行政法与行政诉讼法

方世荣 主编 ■ 司法部法学教材编辑部审定



中国政法大学出版社

高等政法院校法学主干课程教材

行政法与行政诉讼法

司法部法学教材编辑部编审

主 编 方世荣

副主编 薛刚凌

撰稿人：（以撰写章目先后为序）

薛刚凌 方世荣 石佑启

惠生武 邹 容 王学辉

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/方世荣主编. - 北京: 中国政法大学出版社, 1999.1

ISBN 7-5620-1759-X

I. 行… II. 方… III. ①行政法 - 研究 - 中国 ②行政诉讼法 - 研究 - 中国 IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 38327 号

责任编辑 沈忠俊

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 15.75 印张 401 千字

1999 年 9 月第 2 版 1999 年 9 月第 2 次印刷

ISBN 7-5620-1759-X/D·1719

印数: 5000 - 10000 册 定价: 19.50 元

社址: 北京市海淀区西土城路 25 号

邮编: 100088 电话: 62229803

声明: 1. 版权所有、侵权必究。

2. 如有缺页、倒装, 由本社发行科负责退换。

作者简介

方世荣 法学博士，中南政法学院教授，中国法学会行政法研究会副会长。独著或主编有《论具体行政行为》、《行政法律关系研究》、《行政法学》、《行政诉讼法学》、《行政诉讼法案例教学教材》等书。

薛刚凌 法学硕士，中国政法大学副教授。中国法学会行政法研究会理事，独著和主编有《行政诉权研究》、《行政诉讼法学》、《国家赔偿法教程》等书。

惠生武 西北政法学院副教授，行政法系副主任，中德行政法比较研究培训中心副主任。主编有《行政法与行政诉讼法学》、《警察行政法概论》、《警察法导论》等书。

王学辉 法学硕士，西南政法大学副教授。合著有《中国行政诉讼法学》、《行政处罚法概论》、《中国行政处罚法理论与实用》、《法治时代与地方立法研究》等书。

邹 荣 华东政法学院讲师，行政法教研室主任。参编有《行政诉讼法学》、《中国行政法教程》、《行政法学》、《海峡两岸法律词语比较释文》等书。

石佑启 博士研究生，中南政法学院讲师，行政法教研室主任，湖北省行政法研究会理事。合著、参编有《行政诉讼法教程》、《行政诉讼法案例教学教材》、《现代法律文书》等书。

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求，全面提高法律人才的素质，根据原国家教委关于普通高等学校法学专业开设 14 门专业主干课程的通知要求，我们邀请政法院校和实际部门的法学教授及专家编写出版了这批教材。

这批教材以邓小平理论为指导，按照原国家教委高等学校法学学科教学指导委员会专家论证的意见，吸收国内外法学教育的最新成果，面向 21 世纪的法学教育，正确阐述本学科的基本理论、基础知识，坚持理论联系实际的原则，努力做到科学性、系统性和实践性的统一。

《行政法与行政诉讼法学》是法学主干课程教材之一，由方世荣教授任主编，薛刚凌副教授任副主编，并负责全书的统稿、定稿工作。石佑启参加了修改定稿工作。

撰稿分工如下：

薛刚凌 第一、三、四、十六、十八章

方世荣 第二、五、六、十三章

石佑启 第七、八章、第十五章第一、二节

惠生武 第九、十、十一、十二、十七章

邹 容 第十四、十九、二十一、二十二章

王学辉 第二十、二十三章、第十五章第三节

责任编辑：沈忠俊

司法部法学教材编辑部

1998 年 12 月

目 录

上 编

第一章 行政法概述	(3)
第一节 行政法的概念、特征和调整对象.....	(3)
第二节 行政法的渊源.....	(9)
第三节 行政法的作用	(13)
第四节 行政法的历史发展	(16)
第五节 行政法学	(20)
第二章 行政法律关系	(24)
第一节 行政法律关系概述	(24)
第二节 行政法律关系的构成要素	(35)
第三节 行政法律关系的产生、变更与消灭	(41)
第三章 行政法的基本原则	(48)
第一节 行政法基本原则概述	(48)
第二节 保障公民权利与自由原则	(51)
第三节 依法行政原则	(53)
第四节 行政效益原则	(58)
第四章 行政组织与行政主体	(61)
第一节 行政组织	(61)
第二节 行政主体	(71)
第三节 行政公务人员	(79)
第五章 行政相对人及其法律行为	(86)
第一节 行政相对人概述	(86)

第二节	行政相对人的权利义务	(95)
第三节	行政相对人的法律行为	(101)
第六章	行政行为	(110)
第一节	行政行为概述	(110)
第二节	行政行为的分类	(115)
第三节	行政行为的效力	(119)
第四节	行政行为的生效、撤销、变更和终止	(123)
第七章	行政程序	(126)
第一节	行政程序概述	(126)
第二节	行政程序的基本原则和主要制度	(130)
第三节	行政程序法	(134)
第八章	行政法律责任	(139)
第一节	行政法律责任的概念和特征	(139)
第二节	违反行政法的行为与行政法律责任的构成	(142)
第三节	行政法律责任的追究与承担	(145)
第九章	行政立法	(150)
第一节	行政立法概述	(150)
第二节	行政法规	(160)
第三节	行政规章	(167)
第四节	行政解释	(172)
第五节	其他行政规范性文件	(175)
第十章	行政救助、行政征收与行政补偿	(178)
第一节	行政救助	(178)
第二节	行政征收	(182)
第三节	行政补偿	(188)
第十一章	行政确认、行政许可与行政裁决	(193)
第一节	行政确认	(193)
第二节	行政许可	(199)
第三节	行政裁决	(206)

第十二章 行政合同与行政指导	(211)
第一节 行政合同	(211)
第二节 行政指导	(222)
第十三章 行政处罚、行政强制措施与行政强制执行	(229)
第一节 行政处罚	(229)
第二节 行政强制措施	(249)
第三节 行政强制执行	(254)
第十四章 监督行政	(264)
第一节 监督行政概述	(264)
第二节 权力机关监督	(269)
第三节 行政监察	(273)
第四节 行政复议	(285)
第五节 司法监督	(297)

下 编

第十五章 行政诉讼法概述	(301)
第一节 行政诉讼	(301)
第二节 行政诉讼法	(310)
第三节 行政诉讼中的诉与诉权	(317)
第十六章 行政诉讼基本原则	(323)
第一节 行政诉讼基本原则概述	(323)
第二节 行政诉讼的各项基本原则	(326)
第十七章 行政诉讼受案范围与管辖	(336)
第一节 行政诉讼受案范围	(336)
第二节 行政诉讼管辖	(350)
第十八章 行政诉讼参加人	(358)
第一节 行政诉讼参加人概述	(358)

第二节	行政诉讼的原告	(362)
第三节	行政诉讼的被告	(367)
第四节	共同诉讼人	(373)
第五节	行政诉讼第三人	(375)
第六节	行政诉讼代理人	(378)
第十九章	行政诉讼的证据	(382)
第一节	行政诉讼证据概述	(382)
第二节	行政诉讼证据的种类	(388)
第三节	举证责任	(392)
第四节	人民法院对证据的收集、审查和保全	(397)
第二十章	行政诉讼程序	(401)
第一节	起诉与受理	(401)
第二节	第一审程序	(406)
第三节	第二审程序	(415)
第四节	审判监督程序	(419)
第五节	对妨害行政诉讼的强制措施	(423)
第二十一章	行政诉讼的法律适用和裁判	(427)
第一节	行政诉讼的法律适用	(427)
第二节	行政诉讼的裁判	(437)
第二十二章	行政诉讼的执行	(455)
第一节	行政诉讼执行概述	(455)
第二节	执行的条件、主体、对象	(457)
第三节	执行措施	(462)
第四节	执行程序	(465)
第五节	关于非诉行政行为的执行问题	(471)
第二十三章	行政赔偿	(473)
第一节	行政赔偿	(473)
第二节	行政赔偿诉讼	(483)
主要参考书目		(492)

上 编

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念、特征和调整对象

一、行政的涵义

行政法是关于行政的法，了解行政法要从认识行政开始。关于行政的定义，学术界有不同的观点，概括起来，主要有以下三种：^{〔1〕}

1. 排除说。持该观点的学者认为，行政是指国家立法、司法以外的一类职能。由于行政的范围广泛，形式、特征多样，难以准确界定，因而许多学者采用排除说。除去国家职能中创制法律规则的立法职能和裁决争议的司法职能，其他都为行政职能。排除说建立在三权分立的基础上，对把握行政的内涵有一定的价值。但随着授权立法和行政裁判的发展，这一观点已表现出很大的局限性。

2. 目的说。该观点认为，行政是指在法律规制之下，为实现国家目的而为之积极、连续、整体、统一的管理活动。目的说力求从正面反映行政的本质特征，具有积极的意义。但不能对行政和国家的其他职能予以准确地界分。

3. 内容说。这一观点认为，行政是指国家行政机关对国家与公共事务的决策、组织、管理和调控。内容说主张从内容和方式上概括行政的全貌，但同样失之于准确，不能反映行政与立法、司法的区别。

〔1〕 应松年主编：《行政法学新论》，中国方正出版社1998年版，第1—5页。

尽管对行政有不同的界定，但在行政法学上，人们对行政的下列认识还是基本一致的：

1. 行政有“公共行政”与“私行政”之分，行政法意义上的行政仅指公共行政，是为实现国家目的、执行国家法律的活动。公共行政是主权国家对公共事务的组织和管理，私行政则是国家以外的社会组织或团体对其内部事务的组织和管理。公共行政与私行政相比，无论在性质、目的、管理主体和管理手段等方面都有很大区别。

2. 行政法意义上的行政是指建立在国家机关职能分工基础上的行政。现代国家的职能可分为立法职能、行政职能和司法职能。其中，立法职能指制定法律或作出重大决定，行政职能指适用法律对社会实施直接的组织、管理，司法职能则是适用法律解决争议。行政法上涉及的行政主要是对行政职能而言。行政法是在国家权力分工的基础上建立起来的，没有行政的相对独立，没有立法、司法对行政的监督和制约，就没有行政法。

3. 行政法意义上的行政既包含实质意义的行政，又包含形式意义的行政。实质意义的行政着眼于职能分工，只要是国家对社会公共事务的直接管理，无论由行政机关实施，还是由法律、法规授权的组织实施，都归于行政的范畴。形式意义上的行政则是从国家机关的角度定义行政。只要是行政机关的权力运作活动，无论是具体的管理，还是制定行为规则、适用法律裁决争议都是行政活动。在行政法上，行政的范畴涵盖了实质意义的行政和形式意义的行政，是两者之和。

二、行政法的概念和特征

(一) 行政法的概念

关于行政法的概念，由于历史、法律体制和法律观念的差异，没有形成共识。国内外行政法学者有的从行政法调整的对象上界定，有的从行政法的目的上界定，有的从行政法涉及的内容进行界定，有的从行政法对行政权力的作用来界定等等。而且，在以上任

何一种的界定中，又存在有不同的观点，难以形成统一的概念。我们认为，行政法的概念应对行政法现象进行全面、高度的概括，能反映行政法的基本性质和内容。为此，行政法可界定为是调整围绕行政活动而形成的各种社会关系，配置并控制行政权，确认和保障公民^{〔1〕}合法权益的各种法律规范之总和。对这一概念可从以下几个方面予以分析：

1. 行政法是有关行政的法，与行政活动相关。这是行政法在性质上和其他部门法的重要区别点。从全面概括的角度讲，行政法调整的是围绕行政活动所发生的各种社会关系，具体包括在行政权的配置、行政活动过程中发生的各种社会关系和在监督行政的过程中发生的各种社会关系。过去，我国行政法学界认为行政法只调整行政机关对公民等一方的行政管理关系（也称行政关系），这是对行政法调整对象的片面认识。自 90 年代初期北京大学罗豪才教授等人提出行政法的“平衡论”^{〔2〕}观点，论证了行政法既调整行政管理关系，又调整对行政的监督关系^{〔3〕}后，人们对行政法的调整对象才开始有了更为全面的认识。

2. 行政法的内容主要包括：确认和保障公民的合法权益，配置行政权并规范行政权的运作，规定对行政权的监督。应当注意的是，行政权、公民权益和对行政活动的监督权都是行政法的重要内容，但过去行政法学只注重从行政权角度研究、阐述行政法。事实上现代行政法在内容上包含着三者。如行政法在设置并保障行政权依法有效行使的同时，也确认和保障公民的知情权、参与权、听证权和救济权等权益，同时还规定着对行政活动的监督权。

3. 行政法是有关行政的法律规范的总称。在现实生活中，并

〔1〕 这里的公民泛指行政相对人。

〔2〕 参见罗豪才、李文栋、袁曙宏著：《现代行政法的理论基础——论行政机关与相对一方的权利平衡》，载《中国法学》1993 年第 1 期。

〔3〕 参见罗豪才主编：《行政法学》，中国政法大学出版社 1996 年版，第 9 页。

没有一部包罗万象的行政法典，行政法由分散于宪法、法律、法规和规章等众多行政法律规范组成。

（二）行政法的特征

1. 行政法在形式上的特征。

1) 行政法缺乏统一完整的法典。和其他部门法不同，行政法由分散于宪法、法律、法规、规章中的法律规范所组成，缺乏一部综合性的实体法典。行政法的这一特征是由公共行政的广泛性、复杂性和多变性所导致。从目前的情况看，制定综合性的行政实体法典比较困难，世界上还未见成功的先例，但并不排除随着行政法的发展，行政法的基本原理、制度高度集中，从而制定出综合性的行政法典。另外，行政实体法典的缺乏不影响统一的行政程序立法，制定行政程序法典已成为世界潮流。

2) 行政法由不同效力层次的法律规范组成。其他部门法，如民法、刑法和诉讼法等多由法律规定，法律以下的规范性文件原则上不能涉及；而行政法则由法律、法规、规章等多层次的法律文件构成。这一特点由公共行政的技术性和专业性所决定。由于公共行政的技术性很强，因而法律通常只就管理中涉及的法律问题作出原则性规定，具体的技术标准和操作规程由法规或规章规定。

2. 行政法在内容上的特征。

1) 行政法的内容广泛。由于现代行政涉及国防、外交、经济、文化、教育、卫生、城乡建设等各个领域，因而决定了行政法的调整范围极其广泛，不仅数量多，而且内容覆盖行政活动的各个方面。此外，由于社会的发展，公民在公共行政中的权益有了更丰富的内涵。如受教育权、环境权以及行政参与权等相继得到确认。随着公民合法权益的扩展，相应地需要建立行政法律制度来保障这些权利的实现。

2) 行政法中实体规范与程序规范没有严格的界分。这一特征表现在两个方面：(1) 从整体上说，行政法既包含实体规范，又包含程序规范。如行政诉讼法是行政法的组成部分之一，行政法与行

政诉讼法的关系是整体与部分的关系，而不是实体与程序的关系。(2) 从具体的法律规定来看，行政法常融实体规范与程序规范于一体。如《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》，本书在表述我国的其它法律时，均用同样简称形式)既规定了行政处罚权的设定、行政处罚的适用原则和条件，又规定了行政处罚的程序等内容。

行政法的这一特征是由公共行政的国家意志性及强制性等特征所决定的。行政权具有支配他人的力量，不同于个人权利，因此，在设定行政权的同时，有必要规定行使行政权的程序，也有必要规定相应的监督和救济程序。

3) 行政法富有变动性。相对于其他部门法来说，行政法变化较快。这一特征是由行政活动所具有的易变特点所决定的。公共行政所面临的情况错综复杂，行政法必须适应变化了的情况及时作出调整。我国目前正处在改革阶段，许多关系没有理顺，许多制度尚未定型，因此，行政法富有变动性的特征将更为突出。需要指出的是，行政法富有变动性是就实体规则而言，相对来说，程序规则较为稳定。此外，行政法虽然富有变动性，但并不意味着行政法可以朝令夕改，行政法的变化同样要按法定程序进行。

三、行政法的调整对象

行政法的调整对象是指行政法所要规范的特定的社会关系。每一个部门都有其特定的调整对象，行政法也不例外。关于行政法的调整对象，学术界有不同的看法或表述。^{〔1〕}我们认为，行政法调整的是在行政权的配置、运作以及对行政权的监督过程中发生的各种社会关系。具体地说，行政法的调整对象主要有三类：

〔1〕 有关这些观点或表述，见罗豪才主编：《行政法学》，中国政法大学出版社1996年版，第9页；应松年主编：《行政法学新论》，中国方正出版社1998年版，第13页；姜明安著：《行政法与行政诉讼》中国卓越出版公司1990年版，第44页；王连昌主编：《行政法学》(修订版)，中国政法大学出版社1997年版，第3页；胡建森著：《行政法学》，法律出版社1998年版，第27页；等等。

1. 行政权配置过程中的社会关系。这主要指在权力机关对行政机关赋予了行政权力的基础上，行政机关之间对行政权的具体分配及分工关系。权力机关对行政机关赋予行政权力的关系应由宪法调整，而行政法则要规范行政机关之间对行政权的具体分配及分工关系，明确各类行政主体的权限、职责及配合。

2. 行政权运作过程中的社会关系即行政关系。这是行政法调整的社会关系中最大量的部分。在行政权运作过程中将形成行政机关之间、行政机关与公务员之间的内部管理关系，以及行政机关与行政相对人之间的各种外部管理、服务关系。行政法要对上述行政关系各方之间的权利义务作出明确规定。

3. 对行政权监督过程中的社会关系。建立对行政权运作的监督机制，是为了确保行政权的合法、正当行使。由于对行政的监督主体较多，因而，监督行政过程中的社会关系较为复杂。具体包括：基于监督而产生的各级权力机关与行政机关之间的关系、司法机关与行政机关之间的关系、行政机关之间的关系以及行政相对人与行政机关之间的关系等。这些关系都为行政法所调整。

四、行政法的分类

根据不同的标准，可对行政法进行不同的分类：

1. 行政组织法、行政活动法和监督行政法。这是以行政法的作用为标准所作的划分。行政组织法主要规定行政权的设定、行政权的范围、行政组织的规模与结构、行政机关的设置及权限分配、行政机关的对外管理形式以及公务员制度等。行政活动法主要涉及行政权的运作，包括行政活动的方式、行使各类行政权力的条件和程序等。监督行政法主要规定对行政权的监督及对违法行政活动后果的补救，具体包括国家权力机关的监督、行政复议、行政诉讼以及行政赔偿等。上述三类行政法规范一起构成行政法体系的基本框架。

2. 实体行政法与程序行政法。这是以行政法的内容为标准所作的划分。实体行政法主要涉及公民在行政中的实体权利义务、行