

教育部全国普通高等学校优秀教材（一等奖）

教育部推荐教材



21世纪法学系列教材

总主编 曾宪义



行政法与行政诉讼法

（第二版）

主 编 张正钊 副主编 李元起

 中国人民大学出版社

教育部全国普通高等学校优秀教材(一等奖)

教育部推荐教材

21 世纪法学系列教材

总主编 曾宪义

行政法与行政诉讼法

(第二版)

主 编 张正钊

副主编 李元起

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

张正钊 李元起 王丛虎

杨建顺 吴德星 周望舒

冯 军 童卫东 胡锦涛

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/张正钊主编. 2版.

北京:中国人民大学出版社,2004

(21世纪法学系列教材)

ISBN 7-300-05304-1

I. 行…

II. 张…

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. ①D922.1②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 004393 号

教育部全国普通高等学校优秀教材(一等奖)

教育部推荐教材

21 世纪法学系列教材

总主编 曾宪义

行政法与行政诉讼法(第二版)

主 编 张正钊

副主编 李元起

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室)

010-62511239(出版部)

010-82501766(邮购部)

010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司)

010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京丰印诚印务有限公司

版 次 1999 年 12 月第 1 版

开 本 787×965 毫米 1/16

2004 年 6 月第 2 版

印 张 29.5

印 次 2005 年 2 月第 2 次印刷

字 数 531 000

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《21 世纪法学系列教材》
编审委员会

总 主 编 曾宪义
副总主编 韩大元(常务) 叶秋华
朱景文 刘 志
编 委 (以姓氏笔画为序)
王作富 叶秋华 龙翼飞 孙言文
孙国华 许崇德 朱力宇 朱景文
刘 志 吴宏伟 陈卫东 张曙光
周 珂 郑 定 胡锦光 赵中孚
赵秀文 郭 禾 高铭暄 韩大元
韩玉胜 曾宪义
外文审校 何家弘

《21 世纪法学系列教材》总序

曾宪义

斗转星移，人类社会纷纭复杂、充满变数的 20 世纪即将落幕，21 世纪的黎明已经来临。在这世纪更替、千年变迁之际，回顾人类社会不平凡也不平坦的发展历程，我们为人类文明的辉煌成就而感到欣喜，也因社会进步的步履艰难而感到沉重。自从摆脱动物生活、开始用双手去进行创造性的劳动、用人类特有的灵性去思考以后，我们人类在不断改造客观世界、创造了辉煌的物质文明的同时，也在不断地探索人类的主观世界，逐渐形成了哲学思想、伦理道德、宗教信仰、风俗习惯等一系列维系道德人心、维持一定社会秩序的精神规范，更创造了博大精深、义理精微的法律制度。应该说，在人类所创造的诸种精神文化成果中，法律制度是一种极为奇特的社会现象。因为作为一项人类的精神成果，法律制度往往集中而突出地反映了人类在认识自身、调节社会、谋求发展的各个重要进程中的思想和行动。法律制度是现实社会的调整器，是通过国家的强制力来确认人的不同社会地位的有力杠杆，它来源于现实生活，而且真实地反映现实的要求。因而透过一个国家、一个民族、一个时代的法律制度，我们可以清楚地观察到当时人们关于人、社会、人与人的关系、社会组织以及有关哲学、宗教等诸多方面的思想与观点。同时，法律制度是一种具有国家强制力、约束力的社会规范。它以一种最明确的方式，对当时社会成员的言论或行动作出规范与要求，因而法律制度也清楚地反映了人类在各个历史发展阶段中对于不同的人所作出的种种具体要求和限制。因此，从法律制度的发展变迁中，同样可以看到人类自身不断发展、不断完善的历史轨迹。人类社会几千年的国家文明发展历史已经无可争辩地证明，法律制度乃是维系社会、调整各种社会关系、保持社会稳定的重要的工具。同时，法律制度的不断完善，也是人类社会文明进步的明显体现。

由于发展路径的不同、文化背景的差异，东方社会与西方世界对于法律的意义、底蕴的理解、阐释存有很大的差异。但是，在各自的发展过程中，都曾比较注重法律的制定与完善。中国古代虽然被看成是“礼治”的社会、“人治”的世

界，但从《法经》到《唐律疏议》、《大清律例》等数十部优秀成文法典的存在，充分说明了成文制定法在中国古代社会中的突出地位，惟这些成文法制所体现出的精神旨趣与现代法律文明有较大不同而已。时至本世纪初叶，随着西风东渐、东西文化交流加快，中国社会开始由古代的、传统的社会体制向近现代文明过渡，建立健全的、符合现代理性精神的法律文明体系方成为现代社会的共识。正因为如此，近代以来的数百年间，在西方、东方各主要国家里，伴随着社会变革的潮起潮落，法律改革运动也一直呈方兴未艾之势。

从历史上看，法律的文明、进步，取决于诸多的社会因素。东西方法律发展的历史均充分证明，法律是一门实践的科学。推动法律文明进步的动力，是现实的社会生活，是政治、经济和社会文化的变迁。同时，法律也是一门专业性极强的科学，法律内容、法律技术的发展，往往依赖于一大批法律专家以及更多的受过法律教育的社会成员的研究和推动。从这个角度看，法学教育、法学研究的发展，对于法律文明的发展进步，也有着异常重要的意义。正因为如此，法学教育和法学研究在现代国家的国民教育体系和科学研究体系中，开始占有越来越重要的位置。

中国近代意义上的法学教育和法学研究，肇始于一个世纪以前的清代末年。清光绪二十一年（公元1895年）开办的天津大学堂，首次开设法科并招收学生，虽然规模较小，但仍可以视为中国最早的近代法学教育机构。三年后，中国近代著名的思想家、有“维新骄子”之称的梁启超先生即在湖南《湘报》上发表题为《论中国宜讲求法律之学》的文章，用他惯有的富有感染力的激情文字，呼唤国人重视法学，发明法学，讲求法学。梁先生是清代末年一位开风气之先的思想巨子，在他的辉煌的学术生涯中，法学并非其专攻，但他仍以敏锐的眼光，预见到了新世纪中国法学研究和法学教育的发展。数年以后，清廷在内外压力之下，被迫宣布实施“新政”、推动变法修律。以修订法律大臣沈家本为代表的一批有识之士，在近十年的变法修律过程中，在大量翻译西方法学著作、引进西方法律观念，有限度地改造中国传统的法律体制的同时，也开始推动中国早期的法学教育和法学研究。本世纪初，中国最早设立的三所大学——北洋大学、京师大学堂、山西大学堂均设有法科或法律学科目，以期“端正方向，培养通才”。1906年，应修订法律大臣沈家本、伍廷芳等人的奏请，清政府在京师正式设立中国第一所专门的法政教育机构——京师法律学堂。次年，另一所法政学堂——直属清政府学部的京师法政学堂也正式招生。这些大学法科及法律、法政学堂的设立，应该是中国历史上近代意义上的正规专门法学教育的滥觞。

自清末以来，中国的法学教育作为法律事业的一个重要组成部分，也随着中

国社会的曲折发展，经历了极不平坦的发展历程。在 20 世纪的大部分时间里，中国社会一直充斥着各种矛盾和斗争。在外敌入侵、民族危亡的沉重压力之下，中国人民为寻找适合中国国情的发展道路而花费了无穷心力，付出过沉重的代价。从客观上看，长期的社会骚动和频繁的政治变迁曾给中国的法制建设、法律进步事业带来过极大的消极影响，中国的法学教育与法学研究几乎遭受了灭顶之灾。直至 70 年代末期，以“文化大革命”宣告结束为标志，中国社会从政治阵痛中清醒过来，开始用理性的目光重新审视中国的过去，规划国家和社会的未来，中国由此进入长期稳定、发展的大好时期。以这种大的社会环境为背景，中国的法学教育在 20 世纪的最后 20 年中获得了前所未有的发展机遇。

从宏观上看，经过 20 年的努力，中国的法学教育事业所取得的成就是辉煌的，首先，经过“解放思想，实事求是”思想解放运动的洗礼，在中国法学界迅速清除了极左思想及前苏联法学模式的影响，根据本国国情建设社会主义法治国家已经成为国家民族的共识，这为中国法学研究和法学教育的发展奠定了稳固的思想基础。其次，随着法学禁区的不断被打破、法学研究的逐步深入，一个初步完善的法学学科体系已经建立起来。理论法学、部门法学各学科基本形成了比较系统和成熟的理论体系和学术框架，一些随着法学研究逐渐深入而出现的法学子学科、法学边缘学科也渐次成型。1997 年，国家教育主管部门对原有专业目录进行了又一次大幅度调整，决定自 1999 年起法学类本科只设一个单一的法学专业，按照一个专业招生，从而使法学学科的布局更加科学和合理。同时，在经过充分论证的基础上，确定了法学专业本科教学的 14 门核心课程，加上其他必修、选修课程的配合，由此形成了一个传统与更新并重、能够基本适应国家和社会发展需要的教学体系。再次，法学教育的规模迅速扩大，层次日趋齐全，结构日臻合理。据初步统计，目前中国有 330 余所普通高等院校设置了法律院系或法律专业，在校学生已达 6 万余人。除本科生外，在一些重点大学、全国知名的法律院系，法学专业硕士研究生、博士研究生已经成为培养的重点。

众所周知，法律的进步、法制的完善，是一项综合性的社会工程。一方面，现实社会关系的发展、国家政治、经济和社会生活的变化，为法律的进步、变迁提供动力，提供社会的土壤。另一方面，法学教育、法学研究的发展，直接推动法律进步的进程。同时，全民法律意识、法律素质的提高，则是实现法治国理想的关键的、决定性的因素。在社会发展、法学教育、法学研究等几个攸关法律进步的重要环节中，法学教育无疑处于核心的、基础的地位。中国法学教育过去 20 年所走过的历程令人激动，所取得的成就也足资我们自豪。随着国家的发展、社会的进步，在即将到来的 21 世纪，我们将面临更严峻的挑战和更灿烂的前景。

“建设世界一流法学教育”，任重道远。

首先，法律是建立在经济基础之上的上层建筑，以法律制度为研究对象的法学也就成为一个实践性很强的学科。社会生活的发展变化，势必要对法学教育、法学研究不断提出新的要求。经过 20 年的奋斗，中国改革开放的第一阶段目标已顺利实现。但随着改革开放的逐步深入，国家和社会的一些深层次问题，比如说社会主义市场经济秩序的真正建立、国有企业制度的改革、政治体制的完善、全民道德价值的重建、环境保护和自然资源的合理利用等等，也已经开始浮现出来。这些复杂问题的解决，无疑最终都会归结到法律制度的完善上来。建立一套完善、合理的法律制度，当然是一项庞大的社会工程，需要全民族的智慧和努力。其中的基础性工作，如理论的论证、框架的设计、具体规范的拟订、法律实施中的纠偏等等，则有赖于法学研究的不断深入，以及高素质社会人才、特别是法律人才的养成，而培养法律人才的任务，则是法学教育的直接责任。

其次，21 世纪将是一个多元化的世纪。在 20 世纪中叶发生的信息技术革命，正在极大地改变着我们的世界。现代科学技术，特别是计算机网络信息技术的发展，使传统的生活方式、思想观念发生了根本的改变，并由此引发许多人类从未面对过的问题。就法学教育而言，在 21 世纪所将要面临的，不仅是教学内容、研究对象的多元化问题，而且还有培养对象、培养目标的多元化、教学方式的多元化等一系列问题，这些问题，都需要法学界去思考、去探索。

中国人民大学法学院建立于 1950 年，是新中国诞生后创办的第一所正规高等法学教育机构。在半个世纪的岁月中，中国人民大学法学院以其雄厚的学术力量、严谨求实的学风、高水平的教学质量以及丰硕的学术研究成果，在全国法学教育领域处于领先地位，并已开始跻身于世界著名法学院之林。据初步统计，人大法学院已经为国家培养法学专业本科生、硕士生、博士生一万余人，培养各类成人法科学生 30 余万人。经过多年的努力，人大法学院形成了较为明显的学术优势，在现职教师中，既有一批资深望重、在国内外享有盛誉的法学前辈，更有一大批在改革开放后成长起来的优秀学术中坚。这些老中青法学专家多年来在勤奋研究法学理论的同时，也积极投身于国家的立法、司法实践，对国家法制建设贡献良多。

有鉴于此，中国人民大学法学院与中国人民大学出版社经过研究协商，决定结合人大法学院的学术优势和人大出版社的出版力量，出版这套《21 世纪法学系列教材》。本套教材包括按照国家教育部所确定的法学专业核心课程和颁布印发的《全国高等学校法学专业核心课程基本要求》而编写的 14 门核心课程教材，也包括法学各领域、各新兴学科教材，及数部案例分析在内，共 50 本。我们设

想，本套教材的编写，将更加注意“高水准”与“适用性”的合理结合。首先，本套教材将以人大法学院具有全国影响的各学科的学术带头人领衔，约请全国高校优秀学者参加，形成学术实力强大的编写阵容。同时，在编写教材时，将注意吸收改革开放以来中国法学研究的最新的学术成果，注意国际学术发展的最新动向，力争使教材内容能够站在 21 世纪初的学术前沿，反映各学科成熟的理论，反映 20 世纪后期中国法学的水平。其次，本套教材主要供法学专业本科教学使用。因此，在编写教材时，我们将针对本科教学和新时期本科学生特点，将学术性、新颖性、可读性有机结合起来，注意运用比较生动的案例、简明流畅的语言去阐释法律理论与制度。

我们期望并且相信，经过组织者、编写者、出版者的共同努力，这 50 本法学教材将以其质量效应、规模效应，成为奉献给新世纪的精品教材，并以此作为庆祝中国人民大学法学院建院 50 周年的一份贺礼。



编写说明

行政法与行政诉讼法课程是国家教育部确定的全国法学专业本科教学 14 门核心课程之一。认真学习这一课程，了解和掌握行政法与行政诉讼法的基本原理和基本知识，对于提高学习者的法律素质和促进我国社会主义法治建设事业的发展，具有非常重要的意义。

本教材在落实教育部确定的《行政法与行政诉讼法学教学指导纲要》和“21 世纪法学系列教材”确定的编写要求的基础上，认真安排了体例和内容，力图突出以下几个特点：第一，将全书划分为四编十二章，既概括行政法与行政诉讼法的主要制度，又使章节结构更为简洁紧凑；第二，以行政主体拥有和行使行政职权的过程为主线展开研究，既介绍行政法与行政诉讼法的一般原理和基本知识，又突出研究重点；第三，注意反映行政法和行政诉讼法学研究的发展进程，既借鉴以往教材建设的成功经验，又努力吸收新的研究成果。

本教材的编写者除中国人民大学的教师外，还有来自中国社科院、外交学院、中共中央政策研究室和全国人大法工委等单位的教师和研究人員。具体写作分工如下：

主 编：张正钊

副主编：李元起

撰稿人（按撰写章节先后为序）：

张正钊：第一章第一节；

李元起：第一章第二节～第五节，第三章，第八章第一节；

王丛虎：第二章；

杨建顺：第四章；

吴德星：第五章；

周望舒：第六章；

冯 军：第七章；

章卫东：第八章第二节～第四节；

胡锦光：第九章～第十二章。

本书最后由主编张正钊、副主编李元起统改定稿。

编著者

1999年11月



再版修订说明

本书初版于1999年，承蒙广大读者厚爱，四年内连续重印七次，并荣获教育部全国普通高等学校优秀教材一等奖。对读者的诚挚信赖和出版社的大力支持，在此我们表示衷心感谢。这四年内，我国行政立法步伐较快，出台了较多新法律、法规以及司法解释；行政法学理论也有了较大的发展。为适应法制变革和行政法理论发展的要求，及时向读者介绍行政法律制度的新内容以及行政法的发展动态、前沿理论以满足广大读者的需要，我们对本书进行了认真的修订，现将修订内容作如下说明：

一、主要修改内容

1. 以最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国政府采购法》为基础，对第十二章第二节“行政诉讼证据”部分、第四章第三节中的“行政强制”部分、第四章第三节中的“行政许可”和“行政合同”部分进行了修改和增删。

2. 以最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(2000)(取代了最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》(1991))、《行政法规制定程序条例》(取代了《行政法规制定程序暂行条例》)、《规章制定程序条例》、《中华人民共和国立法法》以及第十届全国人民代表大会第一次全体会议关于国务院机构改革的决议和国务院机构调整方案的内容为基础，修改了第四编“行政诉讼”部分、第四章第二节

中的“行政立法行为”部分和第二章第三节“行政主体与行政机关”部分的相关内容。

3. 根据行政法学理论的发展对全书作了相应的修正。

二、少量技术方面的修订内容

1. 对文中引用的旧法以新法修正；

2. 对文中的个别语病、错别字作了修正；

3. 对文中引用内容之出处说明不详的尽量作出详细说明。

本书修订过程中由周望舒负责进行初步的全面修改，相关部分由胡锦涛、杨建顺进行了审核，最后由主编、副主编进行全面审定。

由于时间仓促，修订者水平有限，不足之处，恳请有关专家和读者们批评指正。

主编

2004年1月



目 录

第一编 行政法概述

第一章 行政法的概念	3
第一节 行政与行政法	4
一、行政	4
二、行政法	8
第二节 行政法的渊源与分类	12
一、行政法的渊源	12
二、行政法的分类	14
第三节 行政法的地位及作用	16
一、行政法的地位	16
二、行政法的作用	18
第四节 行政法的基本原则	22
一、行政法基本原则的含义	22
二、行政法基本原则的内容	23
三、行政法基本原则的功能	29
第五节 行政法律关系	31

一、行政法律关系的含义	31
二、行政法律关系的主体	32
三、行政法律关系的内容	34
四、行政法律关系的客体	35
五、行政法律关系的产生、变更和消灭	35
第二章 行政主体	38
第一节 行政主体的含义与类型	39
一、行政主体的含义	39
二、行政主体的类型	40
第二节 行政主体的资格、地位与职务关系	43
一、行政主体的资格	43
二、行政主体的地位	51
三、行政主体间的职务关系	53
第三节 行政主体与相关组织或个人的联系与区别	58
一、行政主体与行政机关	58
二、行政主体与被授权的组织	64
三、行政主体与行政机关委托的组织	66
四、行政主体与公务员	67
第三章 行政职权	71
第一节 行政职权的含义、特征与类型	72
一、行政职权的含义	72
二、行政职权的特征	73
三、行政职权的类型	75
第二节 行政职权的设定与授予	77
一、行政职权的设定	77
二、行政职权的授予	78
三、行政职权设定与行政职权授予的区别	79
第三节 行政职权的分配、委托和行政协助	80
一、行政职权的分配	80
二、行政职权的委托	82
三、行政协助	83
第四节 行政职权与行政职责、行政权限	85
一、行政职权与行政职责	85

二、行政职权与行政权限	87
-------------------	----

第二编 行政行为与行政程序

第四章 行政行为	95
第一节 行政行为概述	96
一、行政行为的含义	96
二、行政行为的特征	98
三、行政行为与相关概念的区别	99
四、行政行为的分类	100
五、行政行为的分类	103
六、行政行为的构成要件和生效要件	105
七、行政行为的生效时间	106
八、行政行为的法律效力	107
九、行政行为的无效、撤销、变更与消灭	109
第二节 抽象行政行为	110
一、抽象行政行为的含义、特征和种类	110
二、行政立法行为	112
三、制定其他规范性文件的行为	124
第三节 具体行政行为	126
一、行政许可	126
二、行政征收	139
三、行政征用	144
四、行政确认	147
五、行政给付	150
六、行政奖励	153
七、行政强制	156
八、行政裁决	170
九、行政调解	172
十、行政处罚	174
十一、行政指导	185
十二、行政合同	189
第五章 行政程序	199

第一节 行政程序的含义与意义·····	200
一、行政程序的含义·····	200
二、行政程序的意义·····	201
第二节 行政程序的设定·····	203
一、行政程序设定的含义·····	203
二、行政程序设定权的划分·····	204
第三节 行政程序的体系构成·····	206
一、行政程序体系构成的含义及行政程序的分类·····	206
二、行政决定程序的构成及其主要制度·····	208
三、行政执行程序的构成及其主要制度·····	223
第四节 行政程序的法制化·····	226
一、行政程序法制化的意义及现状·····	226
二、行政程序法制化的理论基础·····	228
三、行政程序法的基本原则·····	230
四、行政程序法的目标模式及其选择·····	233

第三编 行政责任、行政监督与行政救济

第六章 行政责任·····	241
第一节 行政违法·····	242
一、行政违法的含义与特征·····	242
二、行政违法的构成要件·····	243
三、行政违法的分类·····	244
四、行政违法的后果·····	258
第二节 行政不当·····	259
一、行政不当的含义与特征·····	259
二、行政不当的内容与分类·····	260
三、行政不当的确定标准·····	261
四、行政不当的后果·····	262
第三节 行政责任·····	265
一、行政责任的含义与特征·····	265
二、行政责任的构成要件·····	269
三、行政责任的分类·····	270