



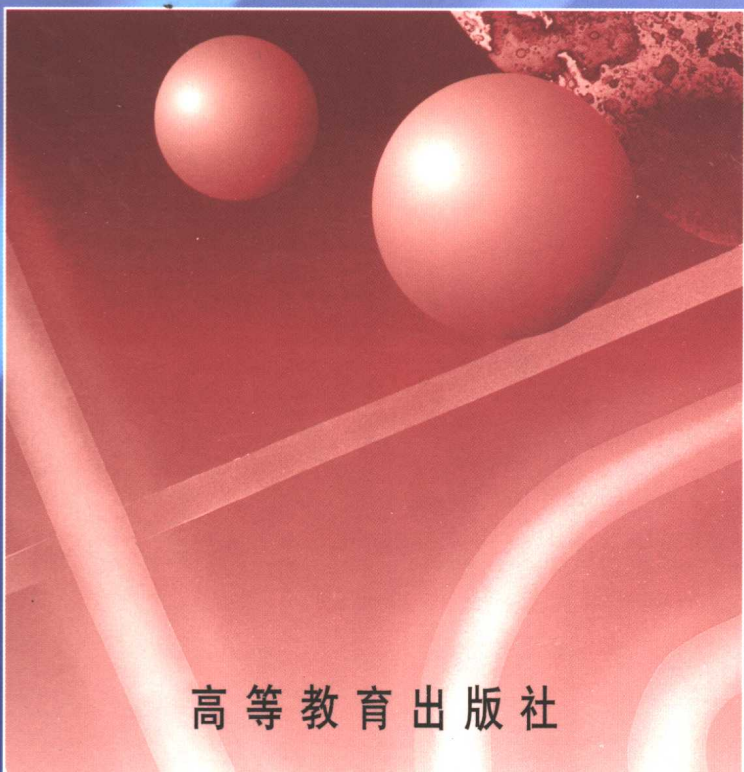
全国成人高等教育规划教材

行政法与行政诉讼法

(第二版)

教育部高等教育司 组编

胡建淼 金伟峰 主编



高等教育出版社

全国成人高等教育规划教材

行政法与行政诉讼法

(第二版)

教育部高等教育司 组编

胡建森 金伟峰 主编

撰稿人(按姓氏笔画排列):

于绍元 关保英 朱新力、金伟峰

· 金承东 胡建森 湛中乐

高等教育出版社

内容提要

本书是依据《全国成人高等教育法学主要课程教学基本要求》编写的全国成人高等教育法学主要课程规划教材之一。本书是在1999年初版的基础上修订的。在行文结构上,根据“实体法与程序法”的传统划分,设置了上下两篇:上篇行政法为实体法范畴,共分为六个部分:绪论、主体论、职权论、行政论、责任论和救济论;下篇行政诉讼法为程序法范围,主要围绕行政诉讼的具体程序阐述。本次修订,均依据最新的法律和法规编写。本书充分考虑了成人教学的特点,条理清晰,重点突出,每章前设内容提示,章后设参考资料、思考与练习。

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/胡建森,金伟峰主编;教育部
高等教育司组编. —2版. —北京:高等教育出版社,
2005.1

ISBN 7-04-016062-5

I. 行... II. ①胡... ②金... ③教... III. ①行政
法-中国-高等教育:成人教育-教材②行政诉讼法-中
国-高等教育:成人教育-教材 IV. ①D922.1②D925.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第131098号

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街4号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn

经 销 新华书店北京发行所
印 刷 北京未来科学技术研究所
有限责任公司印刷厂

开 本	850×1168	1/32	版 次	1999年6月第1版
印 张	18			2005年1月第2版
印 数	460 000		印 次	2005年1月第1次印刷
字 数	460 000		定 价	22.40元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号: 16062-00

第二版前言

《行政法与行政诉讼法》系属由教育部组织的“21 世纪全国成人高等教育百门主干教材”之一。它围绕由教育部制定的《行政法与行政诉讼法课程教学基本要求》编写,其任务在于使学生学习与掌握行政法与行政诉讼法的基本理论、基本知识与基本技能,从而培养其具备胜任工作所必需的法律意识与法律知识素养,以及运用法律解决实际问题的能力。

该教材自 1999 年出版以来,被有关单位广泛使用。现鉴于 6 年来我国行政法律制度的变化,特别是新出台了許多行政性法律和法规,如《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政复议法》等。本次修订,均结合新的法律和法规进行了改写。

新教材根据“实体法与程序法”的传统划分,设置了上下两篇:上篇行政法为实体法范畴;下篇行政诉讼法为程序法范围。与下篇不同,在学习上编时,应注意它在内容上的结构关系。从逻辑上讲,上篇行政法可分为六个部分:第一部分(第一章和第二章)为绪论,主要介绍了行政法学的最基本的概念与行政法的两大基本原则,这些内容将成为后面各章节内容的基础;第二部分(第三章至第五章)为主体论,主要阐述行政法上的主体,即作为管理一方的行政主体与作为被管理一方的行政相对人的法律地位问题,由于行政主体作为一种组织只能通过行政人实施它的行政行为,因而行政人亦被单设一章;第三部分(第六章)为职权论,它围绕着行政法学的核心概念——行政职权,阐述了行政职权本身的法律特征、内容与形式,以及与它不可分离的行政优益权、行政职责、行政权限,还有行政职权运行中的两种法律制度——行政授权与行政委托;第四部分(第七章至第十一章)为行政论,它从抽象行

政行为与具体行政行为的分类出发,论述了各种行政行为及行政程序上的法律问题;第五部分(第十二章至第十四章)为责任论,主要论述了行政违法与行政责任的各种法律问题,由于行政赔偿是行政责任的主要形式,特单列一章;第五部分(第十五章)为救济论,行政复议作为一种行政救济制度,在这里得到了充分的阐述。下编行政诉讼法,因围绕《中华人民共和国行政诉讼法》结构编写,其逻辑关系比较明晰,无需另作说明。

还需要提请注意的是,学习本教材一定要结合学习有关的法律、法规,如《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会与地方各级人民政府组织法》、《国家公务员暂行条例》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国监察法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政复议法》与《中华人民共和国行政诉讼法》等。这样有利于做到理论与法规的融通。每章的复习思考题可以作为学习入门的“路标”,亦不可忽视。

本教材的写作分工如下:胡建淼(浙江大学)编写第一章至第五章;湛中乐(北京大学)编写第十五章、第十九章与第二十三章;关保英(华东师范大学)编写第八章至第十章;朱新力(浙江大学)编写第六章、第七章与第十一章;金伟峰(浙江大学)编写第十二章至第十四章;于绍元(浙江工商大学)编写第十六章至第十八章;金承东(浙江大学)编写第二十章至第二十二章。全书由胡建淼、金伟峰统稿。

《行政法与行政诉讼法》编写组

2004年9月30日

第一版前言

《行政法与行政诉讼法》，系属由教育部组织编写的“全国成人高等教育规划教材”之一。它围绕由教育部制定的《行政法与行政诉讼法课程教学基本要求》编写，其任务在于使学生学习与掌握行政法与行政诉讼法的基本理论、基本知识与基本技能，使其具备胜任工作所必需的法律意识与法律知识素养，培养其运用法律解决实际问题的能力。

本教材根据“实体法与程序法”的传统划分，设置了上下两篇：上篇的行政法，为实体法范畴；下篇的行政诉讼法，为程序法范围。在学习上篇时，应注意它在内容上的结构关系。从逻辑上讲，上篇行政法可分为6个部分：第一部分（第一章和第二章）为绪论，主要介绍了行政法学一些最基本的概念与行政法的两大基本原则，这些内容将成为后面各章节内容的基础；第二部分（第三章至第五章）为主体论，主要阐述行政法的主体，即作为管理一方的行政主体与作为被管理一方的行政相对人的法律地位问题，由于行政主体作为一种组织，因而只能通过行政人实施它的行政行为，故行政人亦被单设为一章；第三部分（第六章）为职权论，它围绕着行政法学的核心概念——行政职权，阐述了行政职权本身的法律特征、内容与形式，以及与它不可分割的行政优益权、行政职责、行政权限，还有行政职权运行中的两种法律制度——行政授权与行政委托；第四部分（第七章至第十一章）为行为论，它从抽象行政行为与具体行政行为的分类出发，论述了各种行政行为及行政程序上的法律问题；第五部分（第十二章至第十四章）为责任论，主要论述了行政违法与行政责任的各种法律问题，由于行政赔偿是行政责任的主要形式，特单列一章；第六部分（第十五章）为救

济论,充分阐述了作为行政救济制度之一的行政复议的内容。下篇行政诉讼法,围绕《中华人民共和国行政诉讼法》结构编写,逻辑关系比较明晰,不再另作说明。

还需要提请注意的是,学习本教材一定要与有关的法律、法规结合起来,如《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会与地方各级人民政府组织法》、《国家公务员暂行条例》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国监察法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政复议法》与《中华人民共和国行政诉讼法》等。这样有利于做到理论与法规的融通。每章的复习思考题可以作为学习入门的“路标”,亦不可忽视。

本教材的写作分工如下:胡建森(浙江大学)编写第一章至第五章;于绍元(浙江省政法管理干部学院)编写第十六章至第十八章;关保英(中南政法学院)编写第八章至第十章;孙际泉(最高人民法院)编写第二十章至第二十二章;朱新力(浙江大学)编写第六章、第七章与第十一章;金伟峰(浙江大学)编写第十二章至第十四章,湛中乐(北京大学)编写第十五章、第十九章与第二十三章。全书由胡建森统稿。

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)64014089 64054601 64054588

策划编辑 姜 洁

责任编辑 丁孝强

封面设计 张 楠

版式设计 胡志萍

责任校对 俞声佳

责任印制 杨 明

目 录

上篇 行 政 法

第一章 行政法基本概念	1
第一节 行政法的概念和地位	1
第二节 行政法的内容和形式	10
第三节 行政法律关系	14
本章参考资料	21
思考与练习	21
第二章 行政法基本原则	22
第一节 行政法基本原则概述	22
第二节 行政合法性原则	25
第三节 行政合理性原则	33
本章参考资料	37
思考与练习	37
第三章 行政主体	38
第一节 行政主体概述	38
第二节 行政主体的类型和地位	43
第三节 行政主体的资格及认定	47
第四节 行政主体的法定代表人	51
第五节 国家行政机关法律制度	53
本章参考资料	66
思考与练习	66
第四章 行政人	67
第一节 行政人概述	67
第二节 行政人的类型与地位	71

第三节 行政人的资格及认定	74
第四节 公务员及其职务关系	76
本章参考资料	83
思考与练习	83
第五章 行政相对人	84
第一节 行政相对人概述	84
第二节 行政相对人的范围	87
第三节 行政相对人的法律地位	92
第四节 行政相对人身份的认定	95
本章参考资料	97
思考与练习	98
第六章 行政职权	99
第一节 行政职权概述	99
第二节 行政权能与行政权限	103
第三节 行政职权与行政优益权	110
第四节 行政职责	112
第五节 行政授权与行政委托	116
本章参考资料	120
思考与练习	120
第七章 行政行为概述	122
第一节 行政行为的内涵、成立与合法	122
第二节 行政行为的分类	131
第三节 行政行为的效力	140
本章参考资料	149
思考与练习	150
第八章 抽象行政行为	151
第一节 抽象行政行为概述	151
第二节 行政立法	154
第三节 制定行政法规	161
第四节 制定行政规章	164
第五节 规定行政措施	169

第六节 发布抽象性的决定和命令	172
本章参考资料	173
思考与练习	174
第九章 具体行政行为	175
第一节 具体行政行为概述	175
第二节 行政许可	180
第三节 行政命令	196
第四节 行政裁决	198
第五节 行政即时强制	202
第六节 行政强制执行	206
第七节 行政合同与行政指导	209
本章参考资料	213
思考与练习	213
第十章 行政处罚	214
第一节 行政处罚概述	214
第二节 行政处罚的种类和设定	218
第三节 行政处罚的实施机关	225
第四节 行政处罚的管辖和适用	228
第五节 行政处罚的决定	231
第六节 行政处罚的执行	235
本章参考资料	237
思考与练习	237
第十一章 行政程序	238
第一节 行政程序概述	238
第二节 行政程序法定化及其意义	243
第三节 行政程序法的重要制度	254
本章参考资料	265
思考与练习	265
第十二章 行政违法	266
第一节 行政违法概述	266
第二节 行政失职	271

第三节 行政越权	272
第四节 行政滥用职权	275
第五节 事实依据错误	278
第六节 适用法律法规错误	280
第七节 程序违法	281
本章参考资料	283
思考与练习	283
第十三章 行政责任	284
第一节 行政责任概述	284
第二节 行政责任的种类与形式	287
第三节 行政责任的确认与追究	290
本章参考资料	295
思考与练习	295
第十四章 行政赔偿	296
第一节 行政赔偿概述	296
第二节 行政赔偿的范围	301
第三节 行政赔偿关系中的当事人	307
第四节 行政赔偿的程序	312
第五节 行政赔偿中的求偿	314
第六节 行政赔偿的方式、标准和费用	317
本章参考资料	324
思考与练习	324
第十五章 行政复议	325
第一节 行政复议概述	325
第二节 行政复议的范围	338
第三节 行政复议机关及其管辖	341
第四节 行政复议参加人	345
第五节 行政复议程序	347
本章参考资料	354
思考与练习	354

下篇 行政诉讼法

第十六章 行政诉讼法概述	358
第一节 行政诉讼	358
第二节 行政诉讼法	367
第三节 行政诉讼法律关系	377
第四节 行政诉讼法的基本原则	384
本章参考资料	400
思考与练习	400
第十七章 行政诉讼受案范围	401
第一节 行政诉讼受案范围的划定方式与原则	401
第二节 行政诉讼的肯定范围	405
第三节 行政诉讼的否定范围	413
本章参考资料	422
思考与练习	422
第十八章 行政诉讼管辖	423
第一节 行政诉讼管辖概述	423
第二节 行政诉讼的级别管辖	427
第三节 行政诉讼的地域管辖	431
第四节 行政诉讼的其他管辖	437
本章参考资料	442
思考与练习	442
第十九章 行政诉讼参加人	443
第一节 行政诉讼参加人与当事人	443
第二节 行政诉讼原告	448
第三节 行政诉讼被告	453
第四节 共同诉讼人	456
第五节 行政诉讼第三人	458
第六节 行政诉讼代理人	460
本章参考资料	462
思考与练习	463

第二十章 行政诉讼证据	464
第一节 行政诉讼证据概述	464
第二节 举证责任	472
第三节 调取和保全证据	477
第四节 质证与认证	488
本章参考资料	504
思考与练习	505
第二十一章 行政诉讼的一般程序	506
第一节 行政诉讼的第一审程序	506
第二节 行政诉讼的第二审程序	526
第三节 行政诉讼的执行程序	529
本章参考资料	533
思考与练习	533
第二十二章 行政诉讼的特别程序	534
第一节 涉外行政诉讼程序	534
第二节 行政案件与民事案件一并审理	537
第三节 WTO 中有关行政诉讼的规定	539
本章参考资料	546
思考与练习	546
第二十三章 行政审判中的法律适用	547
第一节 行政审判中的法律适用概述	547
第二节 行政审判所适用的依据	549
第三节 行政审判所参照的依据	552
第四节 行政审判法律规范冲突及处理	557
本章参考资料	561
思考与练习	561
主要参考文献	562

上 篇

行 政 法

第一章 行政法基本概念

【内容提示】 本章围绕行政法的基本概念,着重阐述行政与行政权,行政与行政法,行政法的地位、内容与形式,行政法律关系等有关问题,为学习以后各章打好基础。

第一节 行政法的概念和地位

一、行政和行政权

行政法就是有关行政的法。不把握行政就无法真正掌握行政法。行政的特性、内容和范围等决定了行政法的特性、内容和范围等对应物。

(一) 行政的含义

行政就是国家行政主体依法对国家和社会事务进行组织和管理的活动。换句话说,行政是国家行政主体实施国家行政权力的行为。

行政的这一定义可以引申出两层意思,把握住这两层意思有助于准确地理解行政:

(1) 行政是行政主体的活动。行政主体就是指依法代表国家,并以自己的名义实施国家行政管理的组织。在我国,它主要是国家行政机关及其机构,并包括得到行政授权的企业事业单位和社会组织。可见,行政不限于行政机关的活动,它还包括行政机构以及得到授权的企业事业单位和社会组织的活动。

(2) 行政并不是行政主体的所有活动,它仅指行政主体对国家和社会事务进行管理的活动,行政主体的非管理活动(如借用、

租赁、买卖等)不属于行政。从实质上说,行政就是一种管理。但它既不同于一般的社会管理,也不能与国家管理完全等同。从一般意义上说,它就是国家的行政管理。

(二) 行政的分类和特征

分类是科学研究的基本方法之一。对行政的分类,不仅有助于深化对行政的研究,而且将为整个行政法学理论的建立奠定基础。以不同的标准划分行政,行政就显出了不同的种类:

(1) 根据国家行政管理的领域,行政可被划分成以下的种类:

①组织行政;②人事行政;③公安行政;④司法行政;⑤民政行政;⑥经济行政;⑦科技行政;⑧教育行政;⑨军事行政;⑩外事行政等等。

(2) 根据行政的范围,行政可以分别被划分为中央行政和地方行政、城市行政和农村行政、内部行政和外部行政。

(3) 根据行政关系的涉外因素,行政又可以被划分为国内行政和国际行政。

无论哪种行政,它都具有行政的一般特征,这些特征反映了行政自身内在的质的规定性,从而使行政与非行政相区别。行政主要有四大特征:

第一,行政具有国家意志性。行政不是一般的社会活动,更不是个人活动,而是一种国家的活动,它以国家机关的名义进行并体现国家意志。

第二,行政具有执行性。行政并不是国家的所有活动,而是行政机关实施国家行政权的活动。这种活动主体主要是国家行政机关,活动的内容是实施国家行政权。根据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第85条和第105条的精神,从中央到地方的国家行政机关就是从中央到地方的各级人民政府,它们是本级权力机关的执行机关。行政活动便是人民政府执行权力机关意志的活动。人民政府由权力机关(人民代表大会)产生,它从属于权力机关并向其报告工作。它对权力机关的意志只有执行的义务,而