

应用法学教育丛书

行政法与行政诉讼法

主 编	张占军	宋 迎	
副主编	吕俊杰	冯丽娟	
撰稿人	车庆华	吉朝珑	刘瑞章
	刘藏品	胡彦广	韩风然

中国法制出版社

出版说明

为适应社会主义市场经济和法制建设对应用型法律人才的需求，我们编写了这套《应用法学教育丛书》。这套丛书首批推出《法理学》、《宪法》、《刑法》、《民法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《经济法》、《行政法与行政诉讼法》、《婚姻法》、《司法文书》等十种，旨在使读者通过学习获得准确、简明、实用的法学理论和法律实际运用的知识。

丛书的编写以建设有中国特色的社会主义理论为指导，力求系统、完整地阐述我国宪法及法律的基本原理和基础知识，努力反映近年来法学理论与实践的新成果。丛书以中等以上文化程度的读者为主要对象，具有较强的适应性，既可作为个人系统学习用书，也可作为法律培训教学用书，亦可供各级各类成人院校法律专业选用。

欢迎读者在使用中对本丛书批评指正。

1996年7月

责任编辑：张 宏

封面设计：黄 柱

行政法与行政诉讼法

XINGZHENGFA YU XINGZHENG SUSONGFA

主编/张占军 宋 迎

经销/新华书店

印刷/冶金工业出版社印刷厂

开本/787×1092 毫米 印张/9.625 字数/210 千

版次/1996 年 10 月北京第 1 版 1996 年 12 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7—80083—380—1/D·360

(北京文津街 9 号 邮政编码：100017) 定价：14.00 元

《应用法学教育丛书》编审委员会成员

(按姓名笔划为序)

王遂起 江兴国 张庆祥
赵相林 梁华仁

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念与特点	(1)
第二节 行政法的渊源与分类	(9)
第三节 行政法律关系	(13)
第四节 行政法的基本原则	(17)
第二章 国家行政机关组织法和编制法	(22)
第一节 国家行政机关组织法概述	(22)
第二节 国家行政机关	(30)
第三节 国家行政机关编制法	(36)
第三章 国家公务员法	(39)
第一节 国家公务员法的概念和基本原则	(39)
第二节 国家公务员的权利和义务	(43)
第三节 国家行政职务与职位分类	(48)
第四节 国家公务员的素质保障制度	(50)
第五节 国家公务员的激励制度	(57)
第六节 国家公务员的权益保障制度	(61)
第四章 行政行为法	(64)
第一节 行政行为概述	(64)
第二节 行政立法行为	(72)
第三节 行政许可行为	(78)
第四节 行政处罚行为	(82)
第五节 行政复议行为	(88)

第五章	行政监督法	(94)
第一节	行政监督法概述	(94)
第二节	我国行政法制监督体系	(102)
第三节	行政监察法	(114)
第四节	审计法	(123)
第六章	行政诉讼法概述	(129)
第一节	行政诉讼与行政诉讼法	(129)
第二节	我国行政诉讼法的任务和作用	(136)
第三节	我国行政诉讼制度的产生与发展	(141)
第四节	行政诉讼法律关系	(144)
第七章	行政诉讼法的基本原则	(154)
第一节	行政诉讼法的基本原则概述	(154)
第二节	行政诉讼法的一般原则	(156)
第三节	行政诉讼法的特有原则	(162)
第八章	行政诉讼的受案范围	(168)
第一节	行政争议与行政案件	(168)
第二节	受案范围	(170)
第三节	人民法院不予受理的几种行政争议	(177)
第九章	行政诉讼的管辖	(181)
第一节	管辖概述	(181)
第二节	级别管辖	(185)
第三节	地域管辖	(188)
第四节	裁定管辖	(190)
第十章	行政诉讼参加人	(194)
第一节	行政诉讼当事人	(194)
第二节	共同诉讼人	(201)
第三节	行政诉讼第三人	(204)

第四节	行政诉讼代理人·····	(207)
第十一章	行政诉讼证据和强制措施 ·····	(211)
第一节	行政诉讼证据的概念和种类·····	(211)
第二节	行政诉讼证据的收集、审查和判断·····	(218)
第三节	证据保全·····	(224)
第四节	行政诉讼的强制措施·····	(227)
第十二章	行政诉讼的期间与送达 ·····	(233)
第一节	期间·····	(233)
第二节	送达·····	(237)
第十三章	行政案件的审理程序 ·····	(242)
第一节	第一审程序·····	(242)
第二节	第二审程序·····	(260)
第三节	审判监督程序·····	(269)
第四节	行政案件审理程序中的几个问题·····	(275)
第十四章	行政执行程序 ·····	(280)
第一节	行政执行程序概述·····	(280)
第二节	执行程序的一般规定·····	(283)
第三节	执行措施·····	(286)
第四节	执行的基本步骤·····	(291)
第五节	执行中止和执行终结·····	(295)

第一章 行政法概述

行政法是宪法统帅下的一个重要法律部门，就其内容和形式来看，又是一个完整的大体系。行政法的制定和执行是当代国家依法行政，把行政纳入法制化轨道的可靠保障和主要标志。随着我国社会主义事业的发展，行政法在我国社会主义民主政治的建设中将发挥越来越重要的作用。为了更好地学习、掌握和运用这个重要的部门法律及其有关知识，首先应对什么是行政，什么是行政法以及关于行政法的一般知识有一个概括的了解。

第一节 行政法的概念与特点

一、行政的含义

“行政”一词，古今中外解释各异：古代中国，“行政”就是指执掌政务；欧洲早期的一些资本主义国家，把“行政”归结为政府所管辖的事务；早期的美国，则认为“行政”就是执行国家意志；前苏联把“行政”说成是国家的管理。

目前，国内不少学者把“行政”解释为“管理”，即一定的社会组织在其活动过程中所进行的各种组织、控制和协调活动的总称。他们认为行政存在于所有社会组织之中，企业事业单位、社会团体，以至特殊的社会组织——国家，都存

在着“行政”。但是，由于这些社会组织的性质不同，因而它们之中存在的“行政”也就不同。所以，有些学者就把国家行政称为“公共行政”，其他行政称为“私行政”。

在行政法中，“行政”仅指“国家管理”，即“公共行政”。马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中曾指出：“行政是国家的组织活动”。（《马克思恩格斯全集》，第一卷，第479页）这是对“行政”的科学解释，也是我们认识“行政”的理论基础。

根据马克思的这一经典表述，有的学者给“行政”下定义，即：行政是国家行政机关以及得到行政授权的组织依法对国家和社会事务的组织和管理活动。我们同意这一观点，这个定义反映了“行政”的四个特征：第一，行政的主体是国家行政机关以及得到行政授权（法律、法规授权或行政机关委托行政）的组织；第二，行政的内容是对国家和社会事务的组织和管理。行政机关的非管理活动，如借贷、租赁、买卖等则不属于行政；第三，行政受法律的制约，必须依法进行，即实施行政行为必须遵循法律规定的条件、程序、方式、形式等。违反法律的行政行为一律无效；第四，从性质上讲，行政是国家的活动，是国家意志的体现，从而具有强制性。

既然行政法中的“行政”仅指“国家管理”，即“公共行政”，而不包括“私行政”，所以行政法中的“行政”不能与管理等同，但是可以等同于行政管理。

二、行政法的概念

目前，国内外学者由于所持的依据和立论角度不同，对行政法所下的定义也不统一。

在法国，行政法被说成是规定公共行政的公法，他们把行政机关内部的有效管理也包含在行政法的内容之中了；在美国，把行政法说成是管理政府活动的部门法，他们所强调的是行政法控制行政权行使的作用；在前苏联则把行政法定义为国家管理法，他们突出了行政机关的国家管理职能。

在我国，法学界对行政法的概念也有许多争议：有的从行政法的内容角度来下定义，认为行政法是有有关国家行政机关进行行政管理活动的各种法规的总称；有的从行政法的结构角度来下定义，认为行政法是关于国家行政组织及其行为，以及对行政组织及其行为进行监督的法律规范的总称；有的从行政法的调整对象的角度来下定义，认为行政法是调整行政关系的法律规范的总称；也有的从行政法的内容及其调整对象相结合的角度给行政法下定义；还有的从行政法的结构和调整对象以及目的相结合的角度给行政法下定义等等。

上述从不同角度给行政法所下的定义，都有各自的研究和参考价值。我们倾向于从行政法调整对象的角度来下定义，即行政法是调整行政关系的法律规范的总称。因为，划分各部门法律的主要依据是该法调整对象的特殊性，矛盾的特殊性是一事物区别于他事物的根据。

三、行政法的调整对象

行政法调整的对象是行政关系，即行政主体在实施国家行政职权过程中发生的社会关系。

（一）行政关系的特征

1. 行政关系主体的一方必然是行政主体。行政关系主体不同于行政主体，前者包括行政管理者与被管理者，后者仅指行政管理者。在我国，行政主体主要是国家行政机关，其

次是法律、法规授权行政的组织以及受行政机关委托行政的组织。行政关系必然有行政主体参加，是因为行政关系只能形成于行政主体实施行政管理的过程中。没有行政主体，就无法形成行政关系。但也不是说，有行政主体就一定发生行政关系。行政主体的非职务行为，如买卖、租赁等，尽管有行政主体参加，也不会发生行政关系。

2. 行政关系具有行政主体单方面的意志性。行政关系的产生，不以行政管理相对人（即行政主体的行政行为所加与的对象，包括公民、法人或其他组织）的意志为前提。行政主体在行政关系中起着主导作用，它可以在不征得相对人同意，甚至在违反相对人意志的情况下发生行政关系。如给违反行政法律规范的人一定的处罚，向纳税义务人征税等，均不以行政管理相对人的意志为前提。

3. 行政关系是以国家强制力作保障的。在行政关系中，行政主体是代表国家行使行政权的，当行政管理相对人不履行行政行为所设定的义务时，行政主体可以运用强制手段促使其履行义务。如税务机关可对不履行纳税义务人征缴滞纳金；公安机关可将扰乱公共秩序的人强行带离现场等等。行政活动是为了社会的公共利益而实施的，如果没有强制力作保障，公共利益就会成为不能实现的空话。

（二）行政关系的分类

由于行政法调整的社会关系非常广泛，所以，行政关系是复杂多样的。以行政主体与其相对人之间的关系特点为依据，可将行政关系归纳为3类：

1. 行政关系是行政主体之间的关系。包括行政机关之间（上、下级或同级之间）的关系；行政机关与其公务员之间的关系。这类行政关系的特点是要受行政级别的节制。特别是

上下级关系中，命令与服从是其关系的主要形式。在同级关系中，往往需要由他们共同的上级来调节。

2. 行政关系是行政主体与社会组织或社会成员之间的关系。包括行政主体与企事业单位、社会团体、社会组织之间的关系；行政主体与公民、外国人、无国籍人之间的关系。这类关系的特点在于行政主体处于主导地位，双方意思表示不对等，但是，不存在层级节制。

3. 行政关系是行政机关与其他国家机关之间的关系。这类关系的特点是：一方面，行政机关对其他国家机关的行政管理仅限于对法定行政事务的管理，如财政机关对其他国家机关的财政开支的监督；公安机关对其他国家机关内部安全保卫的管理等，均属于对法定事务的管理。但是，行政机关不得干涉审判机关和司法机关的职权活动；另一方面，行政机关的行政活动又要受到司法机关的监督。

四、行政法的特点

行政法是独立的部门法，与其他部门法相比，有以下特点：

（一）从形式上看，行政法没有统一的、完整的法典。这是因为，行政法所涉及的社会生活领域十分广泛，内容非常繁杂，技术性、专业性强，而且，行政关系变动较快。要把这些广泛、复杂、多变的行政关系规定在一部完整、统一的行政法典之中是难以做到的。它通常由分散的各种法规、规章来表现，仅在行政活动的某些领域、某些方面可以制定一些局部性行政法典，如行政处罚法。

（二）从内容上看，行政法的内容特别广泛，而且稳定性比其他法律差。这是因为：一方面，行政活动的领域广阔，几

乎涉及到社会生活的各个方面。社会生活的各个领域都需要用行政法来加以调整，这就决定了行政法的内容必然是广泛的；另一方面，行政活动所涉及的社会生活领域经常处于发展变化之中，具体的行政关系变化较快，因此，调整行政关系的法律规范需要经常地立、改、废，这就使行政法的内容与其他法相比显得稳定性较差。

(三) 从法律效力上看，行政法的法律效力具有多级性。这是由于制定、颁布行政法律、法规、规章的国家机关的性质、地位、级别不同所致。在我国，全国人民代表大会及其常务委员会颁布的有关行政法律，其效力低于宪法，高于行政法规和规章；国务院颁布的行政法规的效力高于部门规章、地方法规和地方规章；部门规章的效力高于地方法规和地方规章等等。

(四) 从实体法和程序法的关系看，实体性行政法律规范与程序性行政法律规范经常交织在一起，共存于一个法律文件之中，而且，程序性规范占着主导地位。这是因为，行政活动复杂多变，各行政机关的职权、职责范围各不相同，很难作出实体上的概括，而是更多地借助程序性规定来规范行政权力的行使，使行政活动依法进行。

五、行政法的地位

行政法在国家的法律体系中占有重要地位，这可以从行政法与宪法、行政法与其他部门法的关系中得到说明。

就行政法与宪法的关系来看，它是仅次于宪法的一个部门法。有的学者称之为“小宪法”，有的学者称之为“动态宪法”。人们为什么作这样的比喻呢？这是因为行政法与宪法有特殊的联系：一方面，宪法是国家的根本大法，它调整着国

家的根本社会关系，确定着国家的基本制度，宪法对行政法有统帅和指导作用。行政法则是宪法原则的具体化，如宪法中关于国家行政管理制度和原则的规定，一般都是原则性规定，而行政法则将这些原则具体化了。另一方面，宪法中关于行政机关组织、权力范围和活动原则的规范本身就是行政法的内容。行政法与宪法在法律规范上的这种共融现象是其他部门法所不具备的。

从行政法同其他部门法的关系来看，一方面，行政法是一个独立的法律部门，它所调整的行政关系是其他部门法所不能调整的。另一方面，行政法与其他部门法又有相互作用和影响。譬如，行政法和民法都调整财产关系，其差别在于，行政法所调整的是诸如财政拨款、税收及国家财产的取得、变更和消灭等特殊的，属于国家管理的财产关系；而民法所调整的则是一般的财产关系。再如，行政法与刑法也存在密切联系。在一定条件下，行政法是刑事法律关系形成的基础，不少犯罪构成，是以该行为违反行政法为前提的。当某一行为违反了行政法并达到严重程度，应施以刑罚惩罚时，就成了刑法的调整对象。由此可见，虽然行政法是一个独立的法律部门，但是，它与其他部门法之间存在着相互联系、相互影响。

六、行政法的作用

行政法在国家的民主与法制建设中的作用是多方面的，归纳起来有以下 5 种：

(一) 指导作用。即行政法为国家行政机关规定的基本原则和具体法律规范所体现的准则，为行政机关的行政行为指出了方向。行政机关及其工作人员不仅要遵循法律明示的原

则和规范，还必须充分认识具体法律规范所体现的立法意图和法律的精神实质，并在这些原则、规范、立法意图和法律精神的指导下从事行政活动，以保证其工作符合法律的要求。

(二) 统一作用。即行政法不仅为国家行政机构内部管理科学化 and 一体化提供了保证，而且为行政机关行政活动的统一性创造了前提。行政法规定了国家对行政机关及其工作人员的内部管理制度和标准，遵循这些制度和标准，就可以使国家行政机构内部管理实现科学化、一体化，提高行政机关的工作效力和行政工作人员的工作能力及业务水平；行政法还规定了各种行政管理活动的范围、方式、程序和准则，严格地执行这些规定，就使全国的行政活动具备了统一性，增强了行政管理效果。

(三) 维护作用。即维护行政机关合法的行政行为，维护行政机关的权威。行政法的制定与实施，可以使行政机关以法律为依据有效地行使权力，推行政策，并在发生行政争议时诉诸司法手段解决。司法一方面是对行政行为的监督，另一方面则是对合法行政行为的维护。

(四) 控制作用。即控制行政活动使其处在法律界定的范围内，任何违法或不当的行政行为都要通过各种对行政行为的控制机制而加以纠正。行政法所设立的对行政违法和不当行为的控制机制是通过各种对行政行为的监督检查来实现的。其中包括：立法机关的监督、上级行政机关的监督、行政监察机关的监督、司法机关的监督和人民群众的监督等。此外，行政程序的规定本身也是对行政行为的一种控制。

(五) 保障作用。即保障公民、法人或其他组织的合法权益，使其免受违法或不当行政行为的侵犯。我国行政法中设立的申诉程序、诉讼程序、举报制度、国家赔偿制度等，其

目的之一，就是保护公民、法人或其他组织的合法权益。

第二节 行政法的渊源与分类

一、行政法的渊源

行政法的渊源是指行政法的表现形式。前面提到，行政法是行政法律规范的总称。数量繁多的行政法律规范，构成了行政法的内容。此外，行政法还有它的表现形式，这就是行政法的渊源。在我国，宪法、法律、行政法规和行政规章、地方性法规、地方规章和法律解释以及经我国批准的国际条约中都包含着行政法律规范，都是行政法的渊源。下面分别加以介绍：

（一）宪法

宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，是各项立法的依据。我国宪法中与行政有关的条文是我国行政法的基本法源。其中，所包含的行政法律规范主要有：关于国家行政机关组织、基本工作制度和职权的规定；关于国家行政管理活动基本原则的规定；关于我国公民基本权利和义务的规定等。宪法所确认的这些行政法律规范，通常是一般性、原则性的规范，大都需要通过其他法律、法规加以具体化，否则，那些原则性的规范是难以实施的。

（二）法律

法律是指国家最高权力机关制定的规范性文件，包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的其他法律。作为行政法主要渊源的某一项法律，有些其全部法律规范都属于行政法律规范，如《中华人民共和

《国务院组织法》、《治安管理处罚条例》等；有些则不仅包含行政法律规范，还包括其他部门法的规范，如《中华人民共和国人民警察条例》中，关于人民警察职务犯罪的规定则属于刑事法律规范。而作为其他部门法的主要渊源的某些法律，也可能包含有行政法律规范，如《中华人民共和国婚姻法》中关于结婚、离婚登记的规定，就属于行政法律规范。

（三）行政法规和行政规章

行政法规是国务院制定的规范性文件的总称。行政规章是国务院各部门制定的规范性文件的总称，又称部门规章。行政法规和行政规章的数量之多，大大超过了法律，其调整的范围非常广泛，其效力及于全国。它们是行政法的最主要渊源，但并不能说它们所包含的全部内容都是行政法律规范，其中有的内容可能载有少量其他部门法的规范。还应指出，行政法规和行政规章的名称繁多，如行政法规使用的名称有条例、规定、办法；行政规章使用的名称有决定、规则、细则、通知等。为避免混乱，这些名称亟待统一标准和规范化。

（四）地方性法规和地方政府规章、自治条例及单行条例

地方性法规是指省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，所制定的规范性法律文件的总称；地方政府规章是指省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律和行政法规所制定的规范性法律文件的总称；自治条例及单行条例是民族自治地方（自治区、自治州、自治县）的人民代表大会，依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限，结合当地的政治、经济和文化特点，所制定