

行政法与行政 诉讼法教程

主 审	郑来诚	
主 编	胡发明	唐映红
副主编	孙兰洁	邹丽君

中国人民公安大学出版社

行政法与行政诉讼法教程

主 审	郑来诚		
主 编	唐映红	胡发明	
副主编	孙兰洁	邹丽君	
撰稿人	唐映红	孙兰洁	唐湘平
	邹丽君	郭 勍	何 静
	李瑞霞	蒋能胜	胡发明
	罗桂华	周利民	郑来诚
	李 民	栗宗祥	

中国人民公安大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法教程/郑来诚等主编, - 北京: 中国人民公安大学出版社, 1997. 12

ISBN 7-81059-129-0

I. 行… II. 郑… III. ①行政法-中国-教材②行政诉讼法-中国-基本知识-教材 IV. D922.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 01843 号

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编 100038)

(电话: 63486364)

新华书店北京发行所经销

北京时事印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 13.375 印张 328 千字

1998 年 1 月第 1 版 1998 年 1 月第 1 次印刷

印数 0001—5000 册

定价: 18.00 元

如有印装质量问题, 请与出版社联系

前 言

加强社会主义民主,健全社会主义法制,是我国政治体制改革的重要内容。而社会主义法制的基本原则之一就是要依法行政,这就需加强行政法学的研究。随着我国政治、经济体制改革的深入发展,民主、法制建设的加强,行政管理逐步走上法制化。为了适应形势发展的需要,满足行政法与行政诉讼法教学与科研工作的需求,结合大中专院校行政法与行政诉讼法教学与科研工作的现状,根据有关法律、法规的规定,吸取行政法与行政诉讼法学的研究成果,我们编写了《行政法与行政诉讼法教程》一书,试图为我国行政法制建设尽一点绵薄之力。

本书以建设有中国特色的社会主义理论为指导,以中国现行法律为依据,结合司法实践中的有关问题,以理论与实践相结合为原则,力求完整、准确地阐述行政法与行政诉讼法的基本理论、基本知识,努力做到科学性与适用性相统一,使学生(员)学习后既能掌握基本的理论知识,又可应用于实际工作。本书可供政法公安院校学生(员)使用,也可供政法工作者使用、研究,还可供自学之用。

本书由郑来诚拟定大纲初稿,由主编讨论确定。唐映红、胡发明任主编,孙兰洁、邹丽君任副主编,郑来诚任主审,最后由郑来诚、唐映红统一修改定稿。

本书依编章顺序撰稿人分别为:唐映红(第一、二、九章)、孙兰洁(第三、四、十五章)、唐湘平(第五章)、邹丽君(第六章)、郭勋(第七、十三章)、蒋能胜(第十一、二十一章)、胡发明(第十二、二十二章)、罗桂华(第十四章)、周利民(第十六章)、郑来诚(第十七章)、李民(第十八、十九章)。

本书在撰写与出版过程中,得到了湖南省政法管理干部学院

的大力支持。本书的成稿吸取了国内外行政法与行政诉讼法学方面的研究成果,参考并引用了一些论著和文献中的观点和资料,未一一列出,在此我们一并表示感谢。由于时间仓促,水平有限,不足之处在所难免,希望广大读者、专家、同仁批评指正。

编 者

1997 年 11 月于长沙

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政与行政权	(1)
第二节 行政法的概念	(4)
第三节 行政法的渊源	(8)
第四节 行政法的历史发展	(10)
第五节 行政法学	(17)
第二章 行政法律关系	(21)
第一节 行政法律关系的概念	(21)
第二节 行政法律关系的要素	(22)
第三节 行政法律关系的产生、变更和消灭	(29)
第三章 行政法的基本原则	(32)
第一节 行政法基本原则概述	(32)
第二节 行政合法性原则	(37)
第三节 行政合理性原则	(41)
第四章 国家行政机关	(47)
第一节 国家行政机关概述	(47)
第二节 中央国家行政机关	(53)
第三节 地方行政机关	(57)
第五章 国家公务员	(62)
第一节 国家公务员概述	(62)
第二节 国家公务员职务关系的产生、变更与消灭	(70)
第三节 国家公务员的日常管理	(77)

第四节	国家公务员的保障制度	(81)
第六章	行政行为	(84)
第一节	行政行为的概念	(84)
第二节	行政行为的分类	(87)
第三节	行政行为的效力	(91)
第四节	行政程序	(98)
第七章	抽象行政行为	(107)
第一节	抽象行政行为概述	(107)
第二节	行政立法	(109)
第八章	具体行政行为	(116)
第一节	具体行政行为概述	(116)
第二节	行政许可	(118)
第三节	行政强制执行	(125)
第四节	行政合同	(131)
第五节	其他具体行政行为	(136)
第九章	行政处罚	(139)
第一节	行政处罚概述	(139)
第二节	行政处罚的种类与设定	(144)
第三节	行政处罚的实施机关	(148)
第四节	行政处罚的管辖与适用	(152)
第五节	行政处罚的程序	(157)
第十章	行政复议	(165)
第一节	行政复议概述	(165)
第二节	行政复议范围	(168)
第三节	行政复议机关	(171)
第四节	行政复议程序	(176)
第十一章	行政违法与行政责任	(183)
第一节	行政违法与不当	(183)
第二节	行政责任	(189)

第十二章	行政监督与监督行政 ·····	(195)
第一节	行政监督·····	(195)
第二节	监督行政·····	(203)
第三节	行政监察·····	(211)
第十三章	行政诉讼法概述 ·····	(218)
第一节	行政诉讼与行政诉讼法·····	(218)
第二节	行政诉讼法与其他部门法的关系·····	(227)
第三节	我国行政诉讼制度的产生与发展·····	(229)
第四节	行政诉讼法律关系·····	(233)
第十四章	行政诉讼法的基本原则 ·····	(239)
第一节	行政诉讼法基本原则概述·····	(239)
第二节	行政诉讼法的一般原则·····	(242)
第三节	行政诉讼法的特有原则·····	(250)
第十五章	行政诉讼的受案范围与管辖 ·····	(254)
第一节	受案范围的概念·····	(254)
第二节	行政诉讼的受案范围·····	(258)
第三节	行政诉讼受案范围的排除事项·····	(265)
第四节	行政诉讼的管辖·····	(268)
第十六章	行政诉讼参加人 ·····	(279)
第一节	行政诉讼参加人概述·····	(279)
第二节	原告与被告·····	(281)
第三节	共同诉讼人·····	(288)
第四节	第三人·····	(291)
第五节	诉讼代理人·····	(294)
第十七章	行政诉讼的证据与强制措施 ·····	(299)
第一节	行政诉讼证据概述·····	(299)
第二节	行政诉讼证据的审查判断与种类·····	(302)
第三节	行政诉讼的诉讼证明与举证责任·····	(312)
第四节	人民法院对行政诉讼证据的收集与保全·····	(316)

第五节	行政诉讼的强制措施·····	(318)
第十八章	行政诉讼的起诉与受理·····	(327)
第一节	行政诉讼起诉与受理的关系·····	(327)
第二节	起诉·····	(328)
第三节	受理·····	(334)
第十九章	行政案件的审理程序·····	(338)
第一节	行政案件审理程序概述·····	(338)
第二节	第一审程序·····	(341)
第三节	第二审程序·····	(354)
第四节	审判监督程序·····	(359)
第二十章	行政诉讼的执行·····	(364)
第一节	行政诉讼执行概述·····	(364)
第二节	行政诉讼执行的条件、主体、范围·····	(367)
第三节	行政诉讼执行的措施·····	(373)
第四节	行政诉讼执行的程序·····	(378)
第二十一章	行政侵权赔偿诉讼·····	(385)
第一节	行政赔偿的概述·····	(385)
第二节	行政赔偿的构成要件·····	(389)
第三节	行政赔偿的范围与方式·····	(392)
第四节	行政赔偿主体与追偿·····	(397)
第五节	行政赔偿诉讼·····	(401)
第二十二章	涉外行政诉讼·····	(407)
第一节	涉外行政诉讼概述·····	(407)
第二节	涉外行政诉讼的法律适用·····	(409)
第三节	涉外行政诉讼的一般原则·····	(411)
第四节	期间、送达·····	(416)

第一章 行政法概述

第一节 行政与行政权

一、行政

(一)行政的涵义和特征。

行政法是关于行政权的法律,而行政权是基于行政所产生的权力,对“行政”一词的研究,是探讨行政法调整对象及其概念、特征的理论起点。

行政一词,在我们日常生活中随处可见,人们经常在不同的意义上使用。行政一词在英文是 administration,含有治理、管理、执行事务等多种意思,既可用来说指国家对社会事务的组织、管理活动,即有人所称的“公共行政”,也可用来指其他组织对其内部事务的组织与管理,即某些人所称的“私人行政”。但是,这还不能说明行政法上行政一词的确切涵义,因为,公共行政是随着国家的产生而产生的,然而,在资本主义以前,行政与国家的职能没有明确的划分。

行政法上的行政一词有着特定的涵义,在资产阶级早期的宪法和国家学说中,行政是国家权力的一种。在分权学说中,行政是与立法、司法相对应的一种国家活动。最早从行政法角度研究行政的是大陆法系的法学家,他们把行政分为形式意义的行政和实质意义上的行政,广义上的行政和狭义上的行政等多种类型。形式意义上的行政是指行政机关从事的活动,实质意义上的行政则是除去立法和司法行为以外的其他职能行为;广义的行政是指国家行政机关的全部活动,狭义上的行政是指除去立法活动以外的其他活动。美国早期著名的行政法学者古德诺则提出了行政是国

家意志的执行,与国家政治功能相对的这一著名观点。但是,至今行政这一概念很难有一个各国通行的解释。大多数学者是以权力分立为前提,把行政理解为行政机关的组织管理活动或政策的实施。

东欧国家和原苏联对行政的涵义倾向于“国家管理”一说,而且,行政经常被直接认为是“国家管理”。我国对行政的理解,大多以马克思的论断:“……行政是国家的组织活动”为基点,侧重于对行政活动抽象性的认识。其实,国家的组织活动远远不是行政的特定意义,行政的内容也不仅仅是“组织”。行政是国家组织活动的论断,只是在一般意义上阐明了“行政”的特征。我们认为,行政的涵义可从不同的角度去表述,但行政法上所研究的行政,其内涵是确定的,应从以下几方面去理解。

1. 行政法上的行政是一种国家职能。行政是国家的活动,它以国家强制力为后盾,而不是一般的社会组织的活动;行政是国家的组织管理活动,区别于国家的立法活动和司法活动,该职能只能由国家行政机关和法律、法规授权的组织来行使,其他机关和组织进行的活动,均不属行政。

2. 行政必须依法进行。行政法上的行政是特定历史阶段的公共行政,不能违反法律,也不能超越法律的规定,必须严格按照法律规定的条件、程序、方式进行,即使行政主体的“自由裁量”权也必须在法律规定的范围内行使。

权力分立或职能分工和受法律制约,是现代行政之内涵的两个基本点,也是其两大基本特征,综上,行政法上的行政应是指国家行政机关和法律、法规授权的组织依法对国家事务和社会事务进行组织与管理的活动。

(二)行政的分类。

1. 按地域效力分,行政可分为中央行政和地方行政。中央行政是指中央国家行政机关对全国范围内的国家事务和社会事务进行的管理。地方行政是指地方各级行政机关是在本辖区对有关事

务的管理。

2. 按行政对象分,行政可分为内部行政和外部行政。内部行政是指行政机关对其内部进行的管理,如对其工作人员进行奖惩、监察等。外部行政是指行政机关行使行政管理职能,对外部进行的管理。

3. 按行政内容分,行政可分为公安行政、外交行政、军事行政、司法行政、经济行政、科技行政、教育行政、体育行政等。

二、行政权

对行政涵义的阐述界定了行政的外延。但是行政法并不必然对公共行政加以规范。行政法之所以要规范公共行政,却是由公共行政的行政权力性质所决定的。故要研究行政法,就必须对公共行政的内核——行政权进行分析。

(一)行政权的涵义。

行政权的涵义,人们有着不同的解释,提法也各异。目前主要有3种提法:一是行政权,二是行政管理权,三是行政权力,分别运用于不同的场合。但是就其共同的涵义而言,行政权是在国家权力体系中由行政机关依法执行权力机关意志、管理国家行政事务的权力,行政权是国家权力的一种。

行政权不等于政权,有人将它们二者划等号,或者不加区分,这是一种误解。政权的主体是国家,行政权的主体则是政府,行政权是国家权力的一种,与国家的立法权、司法权、军事领导权共同构成国家政权。其中行政权的主要内容有:行政规范制定权、行政许可权、行政检查监督权、行政制裁权、行政强制执行权、行政司法权等。

(二)行政权的特征。

行政权是行政权力,而不是一种权利,它具有可以支配他人、强制他人服从的力量,它具有以下几方面的特征:

1. 内容广泛性。行政权的内容涉及一国的政治、经济、文化、军事、外交、家庭生活等方面,范围十分广泛。

2. 命令性、强制性。行政权可以表现为对被管理者发出命令,如基于公共利益的要求,命令他人从事某种活动,或者禁止他人做某种行为。这种命令带有强制性的特点,被管理者必须服从,不然行政机关可以采取行政强制措施,迫使其服从。

3. 主动性。行政权不同于审判权,在大多数情况下行政权要主动运用,除了某些情况下是依申请而行使。同时,由于行政事务纷繁复杂,涉及面广,法律不可能规定得太详尽、死板,因而规定行政机关在一定范围内享有自由裁量的权力。

行政权作为国家权力的组成部分,首先就需要由法律来界定其范围,明确其界限;其次,行政权带有强制性、命令性、执行性的特点,运用不当,易侵犯被管理者的合法权益,同时也会影响国家的声誉。为了明确国家权力的分工、防止权力的滥用、保护被管理者的合法权益,有必要将行政权用法律来加以调整。

第二节 行政法的概念

一、行政法的涵义

关于行政法的涵义,由于各国制度不同,理解也不尽相同。在英美法系国家里,最早给行政法下定义的是19世纪英国著名法学家约翰·奥斯汀(John Austin, 1790—1859),他认为行政法是“规定主权行使之限度与方法;君主或主权者直接行使其主权,或其所属之高级行政官吏行使主权者授予或委托之部分主权”的公法;而大陆法系中最早将行政法视为一门独立的法律科学的是德国法学家奥托·迈尔(Otto Meier, 1846—1924),他认为“行政法即关于行政之法,属于行政之法”,对行政法作了与当时的社会、政治环境相适应的简单定义。随着资本主义制度的逐步发展,国家对经济、政治的管理大大加强,行政法的内容不断变化,在英美国家,现在行政法被认为主要是“控制行政机关权力的”法律,它规定行政机关可以行使的权力,确定行使这些权力的原则和程序,对受到行政权力

侵害者给予法律救济;在大陆法系国家,行政法被认为是调整公共行政活动的公法。

我国行政法作为一个独立的法律部门被重新提上议事日程,是十一届三中全会以后。但国内学者对行政法概念的表述也是提法多种,有的认为行政法是有关国家行政机关行政管理活动的各种法规的总称;有的认为行政法是调整行政关系——即调整国家行政机关及其工作人员在行使行政职能过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称;有的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。还有其他多种提法,莫衷一是。

我们认为,行政法是一个独立的法律部门,有自己独特的调整对象,它的核心是规范行政权,作为行政法的定义,必须对这些方面加以说明。因此,我们说行政法是关于行政权的授予、行使及对行政权的行使进行监督和行使的后果予以补救的法律规范的总称。它以行政关系为调整对象,主要任务是规范国家的行政权力,是我国社会主义法律体系的重要组成部分。行政法的这一定义,包含下列几层涵义:

(一)行政法是一个独立的法律部门,以行政关系为调整对象。

法律部门的划分是以所调整的社会关系的不同为依据的,行政法是调整国家行政权在行使过程中发生的社会关系即行政关系的。行政法调整对象的特殊性,是行政法区别于其他法律部门的重要标志,因而它是一个独立的法律部门。

但是,行政法不同于刑法、民法,它没有一部统一的法典。又由于国家行政事务纷繁复杂,调整行政关系的法律规范也就数量众多、内容复杂,作为一个独立的法律部门,行政法是一类法律规范的总称,而不是单一的法律文件。

(二)行政法是关于行政权的法律规范的总称。

行政法的核心是对行政权的规范,这就使其与规范立法权的立法权、规范审判权的审判法如法院组织法等其他法律部门区分

开来。行政法对行政权力的规范具体体现在：

1. 行政法是设定行政权的法。行政法规范行政权，首先应对行政权力的承担者、行政职能的履行者加以规范。要具体规定哪些主体享有行政权力、权力范围有多大、权力之间的界限何在，具备何种资格或条件才能成为行政主体。

2. 行政法是规范行政权如何行使和运用的法。行政权力如何行使，不仅影响到行政管理相对人的合法权益，而且影响到国家行政的公平、效率。因此，国家在赋予行政机关行政权力的同时，还要对其如何运用、行使权力加以规定，要规定一整套的规则和程序。这是行政法的主要内容。

3. 行政法是监督行政权的法。为了防止行政权力不致滥用，保护相对人的合法权益、维护公共利益，必须对行政权力的取得、运用、行使进行必要的监督。在行政法上，对行政权力的监督有外部的监督和来自行政系统内部的监督。这类监督规则也是行政法的重要组成部分。

4. 行政法是对行政权运用的后果进行补救的法。由于行政权力的运用影响着相对人的权益，特别是行政权又具有命令性、强制性等特点，那么必须考虑行政权力行使所产生的后果，必须为受到违法或不当行政行为侵害的相对人提供救济的途径，使相对人能通过法定的救济途径来维护自己的合法权益。这样就将行政权力与法律责任联系起来。这些规范行政权力产生的后果如何补救的法律更具有现实意义。

(三)行政的目的，在于保障行政机关有效地履行国家的行政职能，同时，又保护行政管理相对人的合法权益不受违法或不当行为的侵害，把保护国家、社会公共利益和公民个人合法权益相统一。

二、行政法的特征

行政法作为一个独立的法律部门，不仅调整对象与其他部门法不同，而且与其他法律部门相比，无论在形式上还是在内容上都

有自己的特征：

(一)行政法没有统一完整的法典。

通常情况下，每个部门法均有一部相对统一的法典，如宪法、民法、刑法。然而，行政法没有统一、完整的法典，而是由分散于宪法、法律、法规和众多的法律文件中的行政法律规范所组成。

因为行政关系内容广泛复杂、变化较快、专业性较强，难于制定出一部包罗全部行政活动的统一法典。虽然长期以来不断有人建议制定行政法典，有的国家甚至有过尝试，如德国的威敦比克邦1952年起草、1936年正式公布的行政法典，后也因希特勒执政而未付诸实施。因而，行政法只能是分散的、大量的行政法规范的总和。这也同时使行政法又具有表现形式多样、数量繁多的特点。

(二)行政法内容的广泛性和多变性。

行政法调整的领域十分广泛，行政活动的范围几乎涉及到了社会生活的各个方面，这就决定了行政法内容的广泛性。这是其他一般的法律部门所难以比拟的。

由于社会公共事务发展快而变化多，使得行政管理活动同样具有易变性，那么调整行政管理活动的法律规范也必须常处于变化之中。相对其他法律部门而言，行政法缺乏相对稳定性，否则难于适应变化较快的行政关系。

(三)行政法集实体法与程序法于一身。

传统上把法律分为实体法与程序法，程序法为诉讼活动专有。在行政法领域，实体法与程序法没有严格的界限，二者往往规定于同一个法律文件之中。如果仅规定行政权力的取得，而不同时规定其行使的程序是不可能的，这是行政活动的特点决定的。当然这并不排除制定一部统一的行政程序法典，因为无论各行政机关的权力、活动存在多大差异，在程序方面则有许多规则是统一的、稳定的，同时也不影响行政诉讼法的独立存在。

第三节 行政法的渊源

行政法的渊源,又叫行政法的法源,是指行政法律规范的外部表现形式和根本来源。行政法是调整行政权的法律规范的总和,实际上就是说行政法包含了不同层次、不同形式、不同效力的法律文件。在不同的国家,行政法的渊源不尽相同。在我国,行政法的渊源有以下几种形式:

一、宪法

宪法是国家的根本大法,是普通法律的立法基础、立法依据,它是一切法律的基本法源。我国宪法包含行政法律规范的主要有:

(一)行政权力的来源及行使权力的基本原则。

如宪法规定的行政机关由人民代表大会产生并向其负责的人民代表大会制度,四项基本原则是一切行政工作总的指导,民主集中制是行政机关的组织与活动原则,国家行政机关及其工作人员必须依靠人民群众、接受群众监督、努力为人民服务的原则,均涉及行政权的来源与行使。

(二)行政机关在国家机构中的地位及权限。

宪法明确规定了各级行政机关的机构设置、法律地位,指出各级人民政府既是各级权力机关的执行机关,又是各级国家行政机关;明确规定了各级行政机关的职责权限。

(三)公民基本权利与行政权力的关系。

我国宪法规定了公民的基本权利与义务,特别是规定公民对国家机关及其工作人员享有监督权,这与行政机关的活动密切相关。

二、法律

法律包括全国人民代表大会制定的刑事、民事、国家机关组织法等基本法律以及由全国人民代表大会常务委员会制定的除基本