

CMI 现代远程教育系列教材

WWW

cmr.com.cn

行政法与行政诉讼法

■ 胡锦涛 罗杰 编著

 中国人民大学出版社

现代远程教育系列教材

行政法与行政诉讼法

胡锦涛 罗杰 编著

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/胡锦涛, 罗杰编著

北京: 中国人民大学出版社, 2003

(现代远程教育系列教材)

ISBN 7-300-04711-4/D·819

I. 行…

II. ①胡…②罗…

III. ①行政法-中国-远距离教育-教材

②行政诉讼法-中国-远距离教育-教材

IV. ① D922.1 ② D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 064847 号

现代远程教育系列教材

行政法与行政诉讼法

胡锦涛 罗 杰 编著

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)	
	010-62515351 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京雅艺彩印有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2003 年 9 月第 1 版
印 张	26.75	印 次	2003 年 9 月第 1 次印刷
字 数	416 000	定 价	27.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

总 序

人类迈进 21 世纪，全球性的科技革命正在越来越深刻地影响着人类的生活、工作和学习方式，教育领域当然也不例外。网络教育以其鲜明的时代特色、充满希望的生命力尤为引人瞩目，已经成为教育领域里突起的一支生力军。

对于网络教育，尽管目前大家看法不尽一致，但一般认为就是利用计算机、计算机网络和多媒体等现代信息技术传授和学习知识的一种全新教育方式。正如现代教育制度产生于工业社会一样，正在兴起的网络教育反映了知识经济社会对教育的新要求。

在知识经济社会，知识对于个人的发展和社会整体进步起着决定性的作用。由于知识更新速度加快，人们对于知识的渴求也越来越强烈，“继续教育”、“终身教育”等教育理念也越来越为社会所接受。建立在计算机网络技术、多媒体技术以及现代教育学、心理学等基础之上的网络教育应运而生，它突破时间、空间的限制，为一切具有学习热情、学习能力的人敞开了接受教育的大门。学校变得没有围墙，因此极大地拓展了教育的空间，充分体现了终身教育的先进教育理念，适应了学习化社会里人们个性化学习、多样化学习的需要。

此外，网络教育的出现对于目前仍处于精英教育阶段的高等教育走向普及化有着更为重要的现实意义。进入新世纪后，经济、科技和教育

全球化趋势日益加剧，各国经济实力和综合国力的竞争更加激烈，而经济的发展、综合国力的提高，最终都取决于科技和教育的发展。也就是说，国际竞争归根结底是人力资源开发和人才培养的竞争，这已经成为各个国家的共识，我国因此也将“科教兴国”定为长期发展的战略之一。目前，我国接受高等教育的毛入学率与发达国家相比尚有很大差距。要实现高等教育大众化的目标，单靠传统高等教育手段是很困难的，而网络教育恰恰可以大有作为。网络教育利用全社会优质的教育资源，通过计算机网络等现代信息技术，可以有效解决中国高等教育资源相对短缺和教育经费投入不足等问题。教育部为此批准了几十所具有教育资源优势、办学条件成熟的高校开办网络教育，目前，通过网络接受高等教育的人数在迅速增长，网上大学生已达上百万人。因此，可以毫不夸张地说，网络教育已经成为中国在新世纪增强综合国力、实现高等教育跨越式发展的重要手段。

在这场教育变革中，中国人民大学一直走在前列。中国人民大学是一所以经济、管理等人文、社会科学为主，兼有信息科学、环境科学等的综合性、研究型大学。建校 60 多年来，它秉承“永远奋进在时代前列、实事求是、兼容并蓄、服务现实、艰苦奋斗”等五大传统，发展成为中国人文、社会科学人才培养和科学研究的主要基地，在中国现代化进程中发挥着不可忽视的作用，同时也成为在国际上有着广泛影响的著名学府。长期以来，中国人民大学利用自身教育资源的优势，在办好全日制高等教育的同时，一直积极开展远程教育和继续教育，不遗余力地为中国高等教育事业做出自己的贡献。随着网络时代的到来，计算机网络等信息技术的发展为远程教育提供了新的技术手段和教育方式。中国人民大学敏锐地把握住了这一教育发展的契机，充分意识到由此可能带来远程教育的蓬勃生机，从 1997 年开始网络教育的筹备和试验工作，并于 1998 年成立了国内第一所网络教育学院。经过近几年的发展，中国人民大学网络教育学院已经成为国内技术手段先进、实力雄厚的网上大学。此次出版的“现代远程教育系列教材”，中国人民大学给予了高度重视，成立了专门的编审委员会，力争在两三年内陆续推出“网上人大”财经、管理类系列教材。

按照新世纪人们学习方式的变化和网络教育的特点，出版现代远程教育系列教材，不仅是一项创新工程，也是发展我校网络教育的基础工

程。相信“现代远程教育系列”教材的作者们，一定能根据中国人民大学网络教育的实践经验，创造出适合网络教学和网络学习的、有较高学术水平、反映时代要求的网络教材，把正在兴起的我国网络教育事业推向新的高度。

林 岗

2003 年 1 月

前 言

行政法与行政诉讼法课程是法学专业的核心基础课程之一。认真学习这一课程,对于了解我国行政法与行政诉讼法的基本原理,提高学生的法律素养和培养依法行政的观念都有着重要的意义。

行政权的扩张是近代国家权力发展的重要特点,行政权的运用关系到社会公共利益和公民的个人利益,直接影响着人们的生活。在我国,行政机关作为国家权力机关的执行机关,担负着依法管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的繁重任务,是国家权力中最活跃、最普遍的权力,并且拥有很大的自由裁量权。因而,在依法赋予行政机关更多的职权、职责的同时,采取科学合理的方法,增强对行政的监督和责任追究,以及对行政相对人的救济,逐步建立起体现民主精神、科学精神和法治精神的现代行政法制系统,实现依法行政,已成为当今社会普遍奉行的行使行政权力的基本准则。

改革开放以来我国有关行政方面的立法得到了迅速的发展,1989年《行政诉讼法》、1994年《国家赔偿法》、1996年《行政处罚法》、1997年《行政监察法》、1999年《行政复议法》等先后颁布施行。党的十五大提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略,以及“一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利”的法治原则。随着我国加入WTO,对依法行政水平提出了更高的要求。行政规范化、民主化、科学化的局面正在逐步形成。但是由于受传统法制观念和行政理念的影响,我国在走向依法行政的过程中还面临着诸多环节的改革和完善,行政法治化的进程依然任重道远。本教材正是在这样的背景下编著出版的,所以从结构到内容都力图反映这一时期行政法治发展的新特点。

本教材采用将行政法与行政诉讼法合编在一起,以行政法为重点论



述的编写体例，并结合网络教育的特点编著而成。全书共分 22 章，第一章和第二章为第一部分，首先介绍了行政法的基本概念、基本原则等基本理论；第三章至第十四章为第二部分，对行政行为的一般理论和行政立法、行政许可、行政强制、行政征收、行政给付、行政裁决、行政合同、行政指导、行政处罚、行政程序等方面的内容进行全面的介绍；第十五章至第二十二章为第三部分，主要是介绍行政救济的原理和具体制度，其中，第十五章和第十六章分别阐述了行政复议和行政赔偿制度，第十七章至第二十二章系统阐述了行政诉讼制度。

本教材在编写过程中，参考了有关行政法和行政诉讼法的著述，在此，对这些著述的作者表示感谢。

编者著

2003 年 4 月 16 日

“现代远程教育系列教材”编委会

主 任 林 岗
副主任 贺耀敏 王 霁 顾宗连
委 员 (按姓氏笔画为序)

王 霁	石永义	龙翼飞	叶君远	白桂梅
冯特君	朱小平	刘仲康	刘 勇	刘春田
安体富	李昭公	杨干忠	杨瑞龙	杨慧林
陈 岳	陈 建	陈慕泽	林 岗	苗 杰
金勇进	周蔚华	郝成义	赵锡军	姚开建
贺耀敏	钱 晟	徐晓梅	顾宗连	黄卫平
彭 刚	董克用			

目 录

第一章 行政法概述	1
第一节 行政的含义	1
第二节 行政法的概念	4
第三节 行政法律关系	6
第四节 行政法的渊源与分类	11
第五节 行政法的基本原则	15
第六节 行政法的地位和作用	19
本章小结	21
关键概念	22
思考题	22
第二章 行政主体	23
第一节 行政主体概述	23
第二节 行政机关	33
第三节 被授权的组织和受委托的 组织	45
第四节 公务员	51
第五节 行政相对人	59
本章小结	63
关键概念	64
思考题	64



第三章 行政行为概述	65
第一节 行政行为的含义	65
第二节 行政行为的分类	67
第三节 行政行为的内容与效力	71
第四节 行政行为的成立及合法要件	73
第五节 行政行为的无效、撤销与废止	76
本章小结	77
关键概念	78
思考题	78
第四章 行政立法	79
第一节 行政立法概述	79
第二节 行政立法主体	84
第三节 行政立法的程序	87
第四节 对行政立法的监督	89
本章小结	90
关键概念	91
思考题	91
第五章 行政许可	92
第一节 行政许可概述	92
第二节 行政许可的设定	98
第三节 行政许可的程序	100
本章小结	102
关键概念	102
思考题	103
第六章 行政强制	104
第一节 行政强制概述	104

第二节 行政强制执行	107
第三节 行政即时强制	116
第四节 行政强制措施	118
本章小结	119
关键概念	120
思考题	120
第七章 行政征收	121
第一节 行政征收概述	121
第二节 行政征收的内容	124
本章小结	125
关键概念	126
思考题	126
第八章 行政给付	127
第一节 行政给付概述	127
第二节 行政给付的内容、种类与程序	129
本章小结	131
关键概念	131
思考题	132
第九章 行政裁决	133
第一节 行政裁决概述	133
第二节 行政裁决的原则和程序	137
本章小结	139
关键概念	139
思考题	139
第十章 行政处罚	140
第一节 行政处罚概述	141



第二节 行政处罚的种类和设定	145
第三节 行政处罚的实施机关	152
第四节 行政处罚的管辖与适用	155
第五节 行政处罚的程序	164
本章小结	170
关键概念	171
思考题	171
 第十一章 行政合同	 172
第一节 行政合同概述	172
第二节 行政合同的种类	176
第三节 行政合同的缔结、变更和解除	178
本章小结	183
关键概念	184
思考题	184
 第十二章 行政指导	 185
第一节 行政指导概述	186
第二节 行政指导的种类、意义和作用	188
本章小结	190
关键概念	190
思考题	190
 第十三章 行政程序	 191
第一节 行政程序的含义	191
第二节 行政程序的基本原则	193
第三节 行政程序的基本制度	195
本章小结	199
关键概念	199

思考题	200
第十四章 行政责任	201
第一节 违法行政	201
第二节 行政不当	204
第三节 行政责任	205
本章小结	210
关键概念	210
思考题	210
第十五章 行政复议	211
第一节 行政复议概述	211
第二节 行政复议范围	219
第三节 行政复议的基本制度	223
第四节 行政复议的机关与管辖	226
第五节 行政复议参加人	232
第六节 行政复议的程序	236
本章小结	242
关键概念	243
思考题	243
第十六章 行政赔偿	244
第一节 行政赔偿概述	244
第二节 行政赔偿的范围	253
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	255
第四节 行政赔偿程序	259
第五节 国家赔偿的方式、计算标准	268
本章小结	272
关键概念	273



思考题	273
第十七章 行政诉讼概述	274
第一节 行政诉讼的概念与构成要件	274
第二节 行政诉讼法的含义与立法目的	283
第三节 行政诉讼的基本原则	289
本章小结	294
关键概念	295
思考题	295
第十八章 行政诉讼的受案范围与管辖	297
第一节 行政诉讼的受案范围	297
第二节 行政诉讼的管辖	311
本章小结	318
关键概念	318
思考题	319
第十九章 行政诉讼参加人	320
第一节 行政诉讼参加人概述	320
第二节 原告、被告和共同诉讼人	323
第三节 第三人	339
第四节 诉讼代理人	342
本章小结	344
关键概念	345
思考题	345
第二十章 行政诉讼证据	346
第一节 行政诉讼证据概述	346
第二节 行政诉讼的举证责任	355

本章小结	361
关键概念	362
思考题	362
第二十一章 行政诉讼程序	363
第一节 起诉与受理	363
第二节 第一审程序	369
第三节 第二审程序	378
第四节 审判监督程序	381
第五节 执行程序	385
本章小结	392
关键概念	393
思考题	393
第二十二章 行政诉讼的法律适用与裁判	394
第一节 行政诉讼的法律适用	394
第二节 行政诉讼的裁判	398
本章小结	404
关键概念	404
思考题	405
参考文献	406

第一章 行政法概述

“行政是国家的组织活动”(马克思语)。行政法是调整行政关系的法,是调整行政机关及行政机关在职权活动中发生的社会关系的法。它是我国法律体系中一个独立的法律部门。随着我国市场经济的确立和发展,国家越来越多地运用法律手段来调整社会生活,要求国家管理者和被管理者都按照法律法规的既定内容活动,尤其是要求国家机关和公务员严格依法行政。行政法涉及的范围很广,它与我们每个人的生活息息相关。通过对行政法的学习和了解,有助于树立健康的公民意识,学会在行政管理活动中维护自己的权利,同时尊重和遵守行政机关依法所作出的决定。本章是从整体角度对行政法的基本内容作概括性的阐述。

第一节 行政的含义

■ 行政的含义

学习和研究行政法和行政诉讼法,首先应当了解什么是行政。“行政”一词,源于拉丁文 *Administrare*,中文根据英文 *Administration* 翻译过来,其含义可以是“行政”、“行政机关”、“管理”、“执行”。古希腊的亚里士多德在《政治学》中也曾使用过“行政”这一术语。在中国古代,