

对外经济贸易大学法学系列教材

行政法与 行政诉讼法

孙利
主编

对外经济贸易大学出版社

行政法与行政诉讼法

孙 利 主编

对外经济贸易大学出版社

(京) 新登字 182 号

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法 / 孙利主编. — 北京: 对外经济贸易大学出版社, 2003

ISBN 7-81078-315-7

I. 行... II. 孙... III. ①行政法-中国②行政诉讼法-中国
IV. ①D922.1②D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 122302 号

© 2004 年 对外经济贸易大学出版社出版发行
版权所有 翻印必究

行政法与行政诉讼法

孙 利 主编
责任编辑 彭秀军

对外经济贸易大学出版社
北京市朝阳区惠新东街 12 号 邮政编码: 100029
网址: <http://www.uibep.com>

山东沂南县汇丰印刷有限公司印装 新华书店北京发行所发行
成品尺寸: 140mm×203mm 17.25 印张 448 千字
2004 年 2 月北京第 1 版 2004 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7-81078-315-7/D·020
印数: 0 001—5 000 册 定价: 29.00 元

序 言

对外经济贸易大学法学院（该法学院的前身是国际经济法系）成立至今已有 20 年的历史了。在历史的长河中，20 年只是一瞬间，但作为一个人或一个单位来说，它能将其送入朝气蓬勃和充满希望的青年阶段。可以这么说，我们法学院生得逢时——它几乎是与我国的改革开放的历史性转变同步前进的。20 年来，我国改革开放的巨大历史进步，在我们法学院的成长历程中都留下了历史性的痕迹。在过去的 20 年中，我们法学院发生了巨大的变化，从本科生多年中每年只招 40 人，研究生数量多年中每年不超过 10 人，全年在校学生只有 100—200 人的小专业，发展成为全年学生规模超过 1 000 人的中等规模的正规法学院；我们法学院的老师们也在 20 年的教学生涯中经受锻炼，其教材也得到了不断的完善。我们的教学坚持这么一个宗旨：研究理论是为了解决实际问题，研究外国经验是为了解决中国问题。

20 年的教学实践告诉我们，要想把一个专业、一个学院办成能站在教学战线的前沿而对社会发展做出贡献，必须具有三个不可缺少的条件，即：优秀的教材、成熟的课程和称职的教员。尤其是对我们这类具有专科性质的法学院来说，其教材、其课程、其教学方法都应具有其特色。我们法学院与校出版社共同推出的由我院教

员编写的系列教材丛书，可以说是法学院成立 20 年以来的第一次。这套丛书既反映了中国法制建设的最新成果，也反映了对外经济贸易大学法学院 20 年来进行特色教学的成功经验和特点；既强调了每本教材的系统性、理论性和逻辑性，也总结了我院教师们在长期的教学和社会实践中所形成的有价值的经验。在教材中，我们可以看到我院一贯倡导的专业教学的指导思想，那就是为两个市场，即国内市场和国际市场培养三会（法律、经贸和外语）人才，在教学实践中强调案例教学法和双语教学法，强调学生能力的培养和性格的培养，提倡我们的老师能在教学、实践和科研上形成良性循环。我相信这套由我们法学院教师们亲自编写的教材一定能得到学生们和社会各界相关人士的欢迎，同时，我也希望我们的学生们和同仁们会对本教材提出宝贵的改正意见，以便使这套教材更有价值，日趋成熟。

沈四宝

2004 年 2 月 19 日

前 言

行政法与行政诉讼法在国家法律体系中占有十分重要的地位。了解和掌握行政法与行政诉讼法的基本理论和基本知识,探析和明辨行政法与行政诉讼法的重点、难点、疑点问题,对于提高学习者的法律素质和促进行政法治的发展具有十分重要的意义。

在充分借鉴以往教材成功经验的基础上,为便于学习者深入地学习与研究有关行政法与行政诉讼法的法律规范、法律制度和法学原理,并且学以致用,本书按照提出问题、认识问题、解决问题的思维规律,采用了由问题导引、原理解读、案例评析和文献参考四部分组成各章内容的新体系,同时注重吸收了行政法与行政诉讼法领域新的立法、司法解释和理论研究成果。

本书撰稿人及其分工如下:

孙利:第一、二、三、五、六、七、九、二十章;

查志刚:第四、十一、十三、十四、十五章;

韦静:第八、十六、十七、十八、十九章;

郑大好:第十、十二章。

本书最后由主编统改定稿。

虽然本书力求体系新颖,结构合理,论述确切,重点突出,但由于编写者水平有限,疏漏与错误在所难免,敬请读者批评指正。

孙 利
2003年8月30日

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政的涵义与分类	(1)
第二节 行政法的概念与特点	(4)
第三节 行政法的渊源与分类	(7)
第四节 行政法的地位与作用	(10)
第二章 行政法的基本原则	(14)
第一节 行政法基本原则概述	(14)
第二节 行政法基本原则的内容	(16)
第三章 行政主体	(23)
第一节 行政主体概述	(23)
第二节 行政机关	(32)
第四章 行政行为	(48)
第一节 行政行为的概念与特征	(48)
第二节 行政行为的内容与形式	(53)
第三节 行政行为的分类	(57)
第四节 行政行为的成立与合法要件	(61)
第五节 行政行为的无效、撤销与废止	(69)

第五章 行政立法	(76)
第一节 行政立法的概念与分类	(76)
第二节 行政立法的主体与权限	(79)
第三节 行政立法的原则与程序	(81)
第四节 行政立法的适用与备案	(84)
第五节 行政立法的改变与撤销	(85)
 第六章 行政许可与行政确认	(90)
第一节 行政许可	(90)
第二节 行政确认	(100)
 第七章 行政征收与行政征用	(110)
第一节 行政征收	(110)
第二节 行政征用	(119)
 第八章 行政给付与行政奖励	(126)
第一节 行政给付	(126)
第二节 行政奖励	(134)
 第九章 行政裁决与行政调解	(144)
第一节 行政裁决	(144)
第二节 行政调解	(148)
 第十章 行政处罚	(156)
第一节 行政处罚概述	(156)
第二节 行政处罚的原则	(168)
第三节 行政处罚的设定	(173)
第四节 行政处罚的实施机关	(176)

第五节 行政处罚的管辖与适用·····	(179)
第六节 行政处罚的程序·····	(181)
第十一章 行政强制·····	(195)
第一节 行政强制概述·····	(195)
第二节 行政强制的种类及其表现形式·····	(202)
第三节 行政强制的法理依据与原则·····	(206)
第四节 行政强制执行程序·····	(211)
第十二章 行政合同·····	(217)
第一节 行政合同概述·····	(217)
第二节 行政合同的种类与作用·····	(221)
第三节 行政合同行为·····	(225)
第十三章 行政指导·····	(235)
第一节 行政指导概述·····	(235)
第二节 行政指导的原则、作用和意义 ·····	(239)
第三节 行政指导的实施、救济及法律责任 ·····	(245)
第十四章 行政程序·····	(253)
第一节 行政程序概述·····	(253)
第二节 行政程序的基本原则和基本制度·····	(263)
第三节 行政程序的运行·····	(270)
第四节 行政程序的法典化·····	(273)
第十五章 行政责任·····	(282)
第一节 行政责任概述·····	(282)
第二节 行政责任的构成要件·····	(287)

第三节	行政责任的追究与免除	(290)
第四节	行政责任的承担方式	(293)
第五节	行政责任的转继与消灭	(296)
第十六章	行政监督	(301)
第一节	行政监督概述	(301)
第二节	内部行政监督	(307)
第三节	外部行政监督	(317)
第四节	行政法制监督	(321)
第十七章	行政复议	(332)
第一节	行政复议概述	(332)
第二节	行政复议的基本原则和作用	(337)
第三节	行政复议的范围	(340)
第四节	行政复议机关和管辖	(343)
第五节	行政复议参加人	(346)
第六节	行政复议的程序	(349)
第七节	我国行政复议制度存在的问题及发展方向	(353)
第十八章	行政赔偿	(364)
第一节	行政赔偿概述	(364)
第二节	行政赔偿范围	(372)
第三节	行政赔偿请求人和行政赔偿义务机关	(379)
第四节	行政赔偿程序	(382)
第五节	行政赔偿的方式和计算标准	(390)
第十九章	行政补偿	(401)
第一节	行政补偿概述	(401)

第二节	行政补偿制度的历史发展和理论基础	(406)
第三节	行政补偿的范围与方式	(411)
第四节	行政补偿的标准与程序	(417)
第二十章	行政诉讼	(427)
第一节	行政诉讼概述	(427)
第二节	行政诉讼受案范围	(434)
第三节	行政诉讼管辖	(444)
第四节	行政诉讼参加人	(449)
第五节	行政诉讼证据	(458)
第六节	行政诉讼的裁判	(464)
第七节	行政诉讼的特殊制度	(470)
附录一	中华人民共和国行政处罚法	(482)
附录二	中华人民共和国行政复议法	(495)
附录三	中华人民共和国行政诉讼法	(506)
附录四	中华人民共和国行政许可法	(520)

第一章 行政法概述

【问题导引】

1. 什么是行政？公共行政有什么特点？
2. 什么是行政法？行政法有哪些种类？
3. 行政法有哪些渊源？
4. 如何认识行政法的地位和作用？

【原理解读】

第一节 行政的涵义与分类

一、行政的涵义

行政，通常具有广义和狭义两种解释。广义的行政是指一定的社会组织对一定范围的事务进行组织与管理的活动。从这个意义上说，行政存在于所有的社会组织之中。国家机关、工商企业、事业单位、社会团体都有其组织管理活动，当然也就都存在着行政。狭义的行政是指国家行政机关和其他享有公共权力的社会组织对国家和社会事务进行组织和管理的活动。从这个意义上说，行政是与立法和司法相并列的国家职能活动，是实现社会公共利益、维护公共秩序、增进公共福利的公共行政。行政法上的行政是指狭义的行政，即公共行政。

公共行政具有以下特征：

1. 公共行政的主体是以国家行政机关为主的社会公共管理组织
国家立法机关和司法机关不属于公共行政的主体。公共管理组织除国家行政机关以外,还包括依法成立的或被授权的享有一定行政管理权的独立行政机构和社会组织。

2. 公共行政的对象是社会公共事务

具体包括:(1)国家事务。即全国性统一的行政事务,如国家社会保障体系建设、国家预算的编制与执行等。(2)共同事务。即跨行政区域,需要多方面协调的事务,如流域环境治理、大经济区协作等。(3)地方事务。即地方性的行政事务,如城市公用事业管理、城市公共交通等。(4)公民事务。即涉及公民权益的事务,如户籍管理、卫生保健、劳动就业等。^①

3. 公共行政的手段是决策、组织、协调和控制

决策主要指制定公共政策、作出行政计划、确定行政目标。组织主要指建立组织机构、划分具体职责、制定规章制度、配备工作人员等。协调主要指协调政府与市场的关系、政府间的关系、政府职能部门间的关系以及政府与社会成员间的关系。控制主要指国家对市场经济的宏观调控、对人口的控制、对行政机关自我控制等。这些行政手段也叫作行政管理手段。

4. 公共行政的实现以国家政权的强制力为后盾

其具体表现是以军队、警察、监狱和法庭等国家机器为最终保障。尽管随着社会的发展和文明程度的提高,行政的强制性会逐渐减弱,但是这种强制性却始终与行政相伴随;行政不能完全靠人们的自觉服从而实现。^②

^① 参见李贵鲜主编《公共行政概述》,人民出版社2002年2月版,第14页。

^② 参见张正钊主编《行政法与行政诉讼法》,中国人民大学出版社2001年4月版,第8页。

二、行政的分类

根据不同的标准,对行政进行分类,有利于正确认识行政的规律性和科学性,有利于行政法学理论的深入研究,也有利于有效地规范行政活动和总结行政实践经验。从中外行政理论和实践看,行政主要有以下分类:

1. 根据行政的专业范围,行政可以划分为外事行政、军事行政、组织行政、人事行政、劳动行政、公安行政、司法行政、科技行政、教育行政、卫生行政、工商行政、民政行政、经济行政等。

2. 根据行政的地域范围,行政可以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、国内行政和涉外行政。

3. 根据行政的性质不同,行政可以分为规制行政和给付行政。规制行政是指通过限制规范公民、法人或其他组织的权利、自由而达到行政目的的行政活动,如国家对药品的规范和管制,公共交通的管制等。给付行政是指给予公民、法人或其他组织利益和便利的服务性的行政活动,如政府提供社会福利,社会保障,建立公共设施等。

4. 根据行政的要求不同,行政可以分为积极行政和消极行政。积极行政是指对相对方权利义务不产生直接影响,要求行政机关在法无明文禁止的情况下即可作为的行政活动,如行政规划、行政指导、行政咨询、行政建议等。消极行政是指对相对方权利义务产生直接影响,要求行政机关必须在法律规范的制约下方可作为的行政活动,如行政命令、行政处罚、行政征收、行政强制等。^①

5. 根据行政的方式不同,行政可以分为权力行政与非权力行

^① 参见罗豪才、甘雯《行政法的平衡及平衡论的范畴》,载于《中国法学》1996年第4期。

政。权力行政是指通过强制性的支配力量达到行政目的的行政活动，如公安行政、工商行政、土地行政等。非权力行政是指通过非强制方式实现行政目的的行政活动，如通过劝告、建议、合同等方式进行行政管理。

第二节 行政法的概念与特点

一、行政法的概念

行政法的概念是行政法学者对行政法本质特征的理论表述。迄今为止，中外学者对于行政法的概念尚未取得统一的认识。究其原因，主要在于人们认识问题的角度不同，对同一事物从不同的研究方向和不同的价值目标可以有不同的归宿和不同的结论。在关于行政法概念的众多表述中，以下几种观点比较有代表性：

1. 行政法是控制政府权力的法。如美国学者伯纳德·施瓦茨认为：“行政法是管理政府行政活动的部门法。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，对受到行政行为损害者给予法律补偿。”^① 英国学者威廉·韦德认为：“行政法定义的第一个含义就是它是关于控制政府权力的法。”^②

2. 行政法是调整行政关系的法。如我国学者罗豪才认为：“行政法是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称。”^③ 所谓行政关系，是指行政主体行使行政职能和接受行政法制监督而与行政相对人、行政法制监督主体发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系。

① 参见〔美〕伯纳德·施瓦茨著，徐炳译《行政法》，群众出版社1986年版，第1页。

② 参见〔英〕威廉·韦德著，徐炳等译《行政法》，中国大百科全书出版社1997年版，第5页。

③ 参见罗豪才主编《行政法学》，北京大学出版社1996年版，第7页。

3. 行政法是有关行政组织及其作用的法律。如日本学者室井力认为：“行政法是指行政组织、作用以及处理与此有关的纠纷乃至行政救济的法律。”^① 法国多数学者认为，行政法是调整行政机关公务活动的国内公法。

虽然中外学者对行政法概念的理解是多种多样的，但如果要揭示出行政法与其他法律的本质区别，首先，应当明确行政法上的调整对象。从这一层面分析，行政法是调整行政主体在行使行政职权过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。任何法律规范都有自己的调整对象，即某种特定的社会关系。行政法所调整的特定社会关系包括：行政主体与行政相对人之间的关系；行政主体与立法机关、司法机关之间的关系；行政主体与其工作人员之间的关系；行政主体之间的关系。这些社会关系都与行政职权的行使有直接或间接的关系，因此成为行政法调整的对象。其次，应当明确行政法的内容。从这一层面分析，行政法是关于行政权力的授予、行使以及对行政权力进行监督和对其后果进行补救的法律规范的总称。^② 行政法的内容主要包括：国家行政机关和其他行政主体拥有哪些行政权力；行政主体及其工作人员如何行使和运用行政权力；行政工作人员怎样产生和管理；国家对行政主体行使行政权力如何实行有效的监督和控制；因行政权力的行使给国家利益、社会公共利益和公民、法人的合法权益造成损害如何进行补救。

二、行政法的特点

行政法作为一个独立的法律部门，与其他部门法相比，无论在形式上还是内容上都有显著的不同。

① 参见 [日] 室井力著，吴微译《日本现代行政法》，中国政法大学出版社 1995 年版，第 14 页。

② 参见应松年主编《行政法学新论》，中国方正出版社 1998 年版，第 11 页。

（一）行政法在形式上的特点

1. 行政法没有统一完整的实体行政法典，而是散见于层次不同、形式多样、数量繁多的各类规范性文件之中

行政法之所以没有像刑法、民法等部门法一样，由国家制定出统一完整的实体性法典，是因为行政法涉及的社会生活领域十分广泛，调整的社会关系极为复杂，其内容纷繁易动，且专业性技术性较强，因此，很难制定一部完整的、系统的统一法典。到目前为止，世界各国都未能制定出普遍适用于全部或绝大部分行政领域的统一完整的实体行政法典。

2. 行政法实体性规范与程序性规范相互交织，往往共存于同一法律文件之中

在刑事法和民事法中，实体性规范与程序性规范早已分离，两者不仅分别规定在不同的法律文件中，而且各自成为独立的法律部门，如刑法和刑事诉讼法、民法和民事诉讼法。但在行政法中，由于行政程序复杂多样，涉及到行政职权的设定、行使、监督和救济等过程的各个环节，行政实体与程序紧密相连，难分难解，即使在一些国家制定的行政程序法典中，也仍然存在大量的行政实体规范，而以行政实体法规范为主的众多法律文件中，更不可避免地融入了行政程序法规范。

（二）行政法在内容上的特点

1. 行政法的内容庞杂、范围广泛、技术性强

现代国家的行政活动触及到社会生活的各个领域，人们的衣食住行、社会的发展进步都离不开行政，而且各个领域的行政管理活动又有各自不同的专业特性，这就决定了行政法的内容丰富，范围广泛，并且具有较强的专业技术性。

2. 行政法的内容易于变动、时代性强

由于现代国家的行政管理活动必须随着客观形势的发展和社会关系的变化而不断进行调整和创新，因此作为行政管理依据的行政