

公共管理硕士(MPA)系列教材

行政法学 概论

(修订版)

胡锦涛/编著



中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

行政法学概论（修订版）

胡锦涛 编著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

行政法学概论(修订版)/胡锦涛编著.
北京:中国人民大学出版社,2010
(公共管理硕士(MPA)系列教材)
ISBN 978-7-300-11999-1

- I. ①行…
II. ①胡…
III. ①行政法学-中国-研究生-教材
IV. ①D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 061643 号

公共管理硕士(MPA)系列教材
行政法学概论(修订版)
胡锦涛 编著
Xingzhengfaxue Gailun

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)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
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		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2006 年 1 月第 1 版 2010 年 6 月第 2 版
印 张	25.25	印 次	2010 年 6 月第 1 次印刷
印 数	437 000	定 价	35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共管理硕士 (MPA) 系列教材》

编审委员会

顾问 夏书章：全国公共管理硕士 (MPA) 专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

总主编 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士 (MPA) 专业学位教育指导委员会副主任委员

副总主编 王乐夫：中山大学教授

编委 (以姓氏笔画为序)

王浦劬：全国公共管理硕士 (MPA) 专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

朱立言：全国公共管理硕士 (MPA) 专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士 (MPA) 专业学位教育指导委员会委员，厦门大学教授

竺乾威：全国公共管理硕士 (MPA) 专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国社会科学院教授

董克用：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，中国人民大学教授

谭跃进：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，清华大学教授

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

20世纪80年代以后，我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺

陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人員作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评与建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



修订版前言

本教材自第一版出版以来,承蒙 MPA 广大教师和学员的厚爱,被广为采用。此次修订保留了第一版的基本特色。此次修订的主要内容是:第一,在本教材第一版公开出版以后,国家出台了一些新的法律、法规和司法解释,主要有《中华人民共和国突发事件应对法》、《中华人民共和国国家赔偿法》修正案、《中华人民共和国政府信息公开条例》、《中华人民共和国行政复议法实施条例》及最高人民法院的两个司法解释。因此,有必要将这些新的法律、法规和司法解释的内容纳入其中。第二,原教材中的一些论述文字过于详细,在此次修订中作了必要的简化。第三,随着行政法学的深入,一系列新的著作和教材应运而生,作为延伸学习的一部分,特将本教材的参考书目部分作了更新。此外,此次修订对原来设计的思考题部分作了某些变动。特此说明。

胡锦涛

2010 年 5 月 4 日



公共管理硕士(MPA)系列教材

第一版前言

1999年11月,国务院发布了《关于全面推进依法行政的决定》(国发[1999]23号);2004年4月,国务院又制定了《全面推进依法行政实施纲要》。在不到五年的时间内,国务院出台了两个与依法行政有关的重要文件,可见国务院对依法行政问题的重视程度。特别是,《纲要》指出,与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比,依法行政还存在不少差距,主要是:行政管理体制与发展社会主义市场经济的要求还不适应,依法行政面临诸多体制性障碍;制度建设反映客观规律不够,难以全面、有效解决实际问题;行政决策程序和机制不够完善;有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生,人民群众反映比较强烈;对行政行为的监督制约机制不够健全,一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正,行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济;一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄,依法行政的能力和水平有待进一步提高。这些问题在一定程度上损害了人民群众的利益和政府的形象,妨碍了经济社会的全面发展。解决这些问题,适应全面建设小康社会的新形势和依法治国的进程,必须全面推进依法行政,建设法治政府。

同时,据最高人民法院统计,1998年至2002年,全国法院裁判被告败诉的行政案件共有145916件,占全部行政案件的31.5%;同时,依法维持具体行政

行为的有 62 954 件，占 13.6%。这些数据也从另一个侧面说明，我国行政机关要在十年之内达到依法行政、建设法治政府的目标，任务十分艰巨。

人类的社会生活经验证明，法治优于人治，只有法治才能保证国家的长治久安，才能保证社会处于有序状态，才能保证各种利益之间的合理关系，才能使社会处于和谐状态。因此，作为我国最高行政机关和中央人民政府的国务院在 1989 年即提出依法行政的基本原则；中国共产党于 1997 年提出了依法治国的方略，并通过法定程序将之于 1999 年载入了作为根本法的宪法，成为具有最高法律效力的宪法规范。可见，作为依法治国重要方面的依法行政，是我国社会发展的趋势和基本方向。

行政机关所行使的行政权是国家权力的重要组成部分。人类社会发 展至今，如果缺乏国家权力的有效运作，社会的基本秩序难以维持，人们也就不可能安居乐业，人们的生存和发展就都会面临着巨大的危险。但同时，行使国家权力者滥用国家权力又是一种必然，作为国家权力所有者的人民必须时刻防范和控制它被滥用。宪法是控制、保障和规范国家权力的最高法；行政法则是在宪法的基本原则之下，依据行政权的特点，控制、保障和规范行政权运行的法律规范。

行政权与立法权、司法权的运行存在着不同的特点。现代的行政管理在管理的深度和广度上，在管理的方法和方式上，都与近代的行政管理存在着巨大的差异。可以说，社会生活的各个领域无不在行政管理的范围之内，每一个人从出生到死亡也无不在行政管理的视野之中。更为突出的是，现代行政管理是积极、主动地与社会成员接触，也就存在着侵犯公民权利的更多的可能性。这就是为什么要求行政机关在效率和公正的基础上，还要保证其行政行为的合法性和合理性的原因所在。

本书是作为 MPA 学员的教材编写的。我认为，MPA 学员并不针对行政法的理论作专门性的研究，而更多的是需要掌握、了解行政法的基本概念、基本原则、基本原理、基本制度，能够结合自己的工作实际进行运用。因此，本书在编写过程中，比较多地注意到了 MPA 学员的这一特点，希望通过简明扼要的介绍，使学员对行政法的基本问题有比较全面的、基本的理解和把握。真诚地希望讲授 MPA 行政法的教师和广大 MPA 学员在使用本教材过程中，能够对其中所存在的问题提出批评和建设性的意见，使之更趋于完善。

胡锦涛

2005 年 10 月



目 录

公共管理硕士(MPA)系列教材

第1章 行政法概述	(1)
1.1 行政法之行政	(2)
1.2 行政法的基本含义	(4)
1.3 行政法律关系	(6)
1.4 行政法的渊源与分类	(10)
1.5 行政法的基本原则	(13)
本章小结	(15)
关键术语	(16)
复习思考题	(16)
引例分析	(17)
本章阅读书目	(17)
第2章 行政主体	(18)
2.1 行政主体概述	(19)
2.2 行政机关	(27)
2.3 法律法规授权的组织和行政机关委托的组织	(35)
2.4 公务员	(39)

2.5 行政相对人.....	(46)
本章小结	(49)
关键术语	(50)
复习思考题	(50)
引例分析	(50)
本章阅读书目	(51)
第3章 行政行为概述	(52)
3.1 行政行为的基本含义.....	(53)
3.2 行政行为的分类.....	(54)
3.3 行政行为的内容与效力.....	(57)
3.4 行政行为的成立及合法要件.....	(59)
3.5 行政行为的无效、撤销与废止	(62)
本章小结	(63)
关键术语	(63)
复习思考题	(64)
(1) 引例分析	(64)
(2) 本章阅读书目	(64)
(3)	
第4章 行政立法	(65)
(1) 4.1 行政立法概述.....	(66)
(2) 4.2 行政立法主体.....	(69)
(3) 4.3 行政立法的程序.....	(71)
(4) 4.4 对行政立法的监督.....	(74)
(5) 本章小结	(75)
(6) 关键术语	(75)
(7) 复习思考题	(75)
引例分析	(76)
(8) 本章阅读书目	(76)
(9)	
第5章 行政许可	(77)
(28) 5.1 行政许可概述.....	(78)
(30) 5.2 行政许可的设定.....	(81)

5.3	行政许可的实施	(84)
5.4	行政许可的监督检查	(89)
5.5	法律责任	(91)
	本章小结	(93)
	关键术语	(93)
	复习思考题	(93)
	引例分析	(93)
	本章阅读书目	(94)
第6章	行政强制	(95)
6.1	行政强制概述	(96)
6.2	行政强制执行	(98)
6.3	行政强制执行的程序	(103)
6.4	行政即时强制	(105)
6.5	行政强制措施	(107)
	本章小结	(108)
	关键术语	(109)
	复习思考题	(109)
	引例分析	(109)
	本章阅读书目	(110)
第7章	行政征收	(111)
7.1	行政征收概述	(112)
7.2	行政征收的内容	(115)
	本章小结	(117)
	关键术语	(117)
	复习思考题	(118)
	引例分析	(118)
	本章阅读书目	(118)
第8章	行政给付	(119)
8.1	行政给付概述	(120)
8.2	行政给付的内容、种类与程序	(121)

(118) 本章小结	(123)
(118) 关键术语	(123)
(118) 复习思考题	(123)
(118) 引例分析	(124)
(118) 本章阅读书目	(124)
(118)	
第9章 行政裁决	(125)
(119) 9.1 行政裁决概述	(126)
9.2 行政裁决的种类	(128)
(119) 9.3 行政裁决的原则和程序	(129)
(119) 本章小结	(131)
(119) 关键术语	(131)
(119) 复习思考题	(131)
(119) 引例分析	(131)
(119) 本章阅读书目	(132)
(119)	
第10章 行政处罚	(133)
(119) 10.1 行政处罚概述	(134)
(119) 10.2 行政处罚的种类和设定	(138)
(119) 10.3 行政处罚的实施机关	(144)
10.4 行政处罚的管辖和适用	(147)
(119) 10.5 行政处罚的程序	(154)
(119) 本章小结	(159)
(119) 关键术语	(159)
(119) 复习思考题	(160)
(119) 引例分析	(160)
(119) 本章阅读书目	(161)
(119)	
第11章 行政合同	(162)
11.1 行政合同概述	(163)
(119) 11.2 行政合同的种类	(166)
(119) 11.3 行政合同的缔结、变更和解除	(167)
(119) 本章小结	(172)

(122) 关键术语	(172)
(122) 复习思考题	(173)
(122) 引例分析	(173)
(122) 本章阅读书目	(173)
第 12 章 行政程序	(174)
(122) 12.1 行政程序的含义	(175)
(122) 12.2 行政程序的基本原则	(176)
(122) 12.3 行政程序的基本制度	(178)
(122) 本章小结	(181)
(122) 关键术语	(181)
(122) 复习思考题	(181)
(122) 引例分析	(182)
(122) 本章阅读书目	(182)
第 13 章 行政责任	(183)
(122) 13.1 违法行政	(184)
13.2 行政不当	(186)
(122) 13.3 行政责任	(187)
(122) 本章小结	(191)
(122) 关键术语	(192)
(122) 复习思考题	(192)
(122) 引例分析	(192)
(122) 本章阅读书目	(193)
第 14 章 行政复议	(194)
(122) 14.1 行政复议概述	(195)
14.2 行政复议范围	(201)
(122) 14.3 行政复议基本制度	(204)
(122) 14.4 行政复议机关与管辖	(207)
(122) 14.5 行政复议参加人	(211)
(122) 14.6 行政复议程序	(215)
(122) 本章小结	(220)

(871) 关键术语	(221)
(871) 复习思考题	(221)
(871) 引例分析	(221)
(871) 本章阅读书目	(222)

第 15 章 行政赔偿与行政补偿

(871) 15.1 行政赔偿概述	(224)
(871) 15.2 行政赔偿的范围	(226)
(871) 15.3 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	(228)
(181) 15.4 行政赔偿程序	(231)
(181) 15.5 国家赔偿的方式、计算标准	(239)
(181) 15.6 行政补偿	(243)
(881) 本章小结	(250)
(881) 关键术语	(251)
复习思考题	(251)
(881) 引例分析	(251)
(181) 本章阅读书目	(252)

第 16 章 行政诉讼概述

(101) 16.1 行政诉讼的概念与构成要件	(254)
(821) 16.2 行政诉讼法的含义与立法目的	(260)
(821) 16.3 行政诉讼的基本原则	(263)
(821) 本章小结	(267)
(821) 关键术语	(268)
复习思考题	(268)
(821) 引例分析	(269)
(821) 本章阅读书目	(269)

第 17 章 行政诉讼的受案范围与管辖

(871) 17.1 行政诉讼的受案范围	(271)
(119) 17.2 行政诉讼管辖	(282)
(819) 本章小结	(289)
(089) 关键术语	(289)

复习思考题	(289)
引例分析	(290)
本章阅读书目	(290)
第 18 章 行政诉讼参加人	(291)
18.1 行政诉讼参加人概述	(292)
18.2 原告、被告和共同诉讼人	(295)
18.3 第三人	(308)
18.4 诉讼代理人	(310)
本章小结	(312)
关键术语	(313)
复习思考题	(313)
引例分析	(314)
本章阅读书目	(315)
第 19 章 行政诉讼证据	(316)
19.1 行政诉讼证据概述	(317)
19.2 行政诉讼的举证责任	(326)
19.3 提供证据的要求	(331)
19.4 证据效力强弱的判断	(334)
本章小结	(334)
关键术语	(335)
复习思考题	(335)
引例分析	(335)
本章阅读书目	(336)
第 20 章 行政诉讼程序	(337)
20.1 起诉与受理	(338)
20.2 第一审程序	(343)
20.3 第二审程序	(352)
20.4 审判监督程序	(355)
20.5 执行程序	(358)
本章小结	(365)