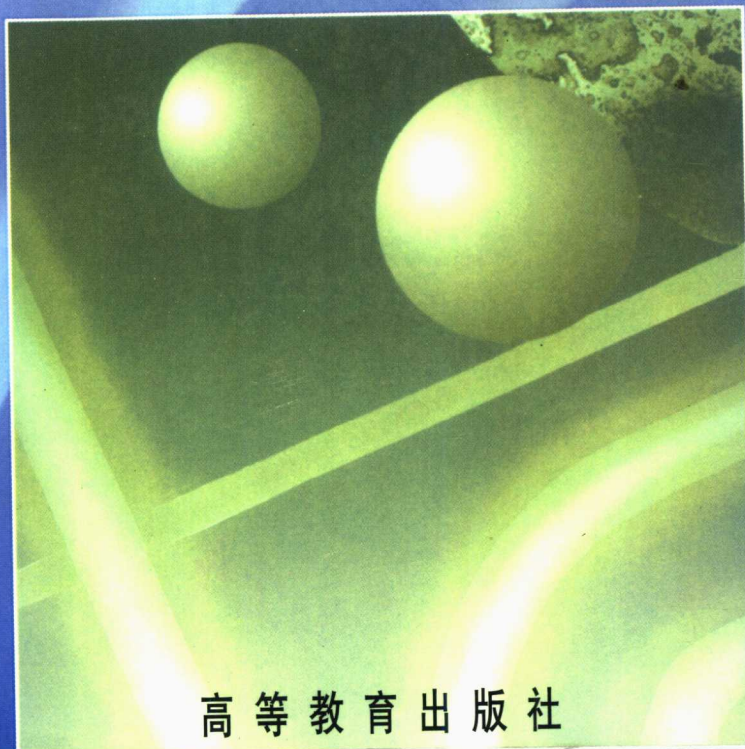




全国成人高等教育规划教材

行政法与行政诉讼法

教育部高等教育司 组编



高等教育出版社

5
全国成人高等教育规划教材

行政法与行政诉讼法

教育部高等教育司 组编

胡建森 主编

撰稿人(按姓氏笔画排列)

朱绍元	关保英	孙际泉
朱新力	金伟峰	胡建森
湛中乐		

高等教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法与行政诉讼法/胡建森主编;于绍元等著. - 北京:高等教育出版社,1999(2001年重印)
ISBN 7-04-007093-6

I. 行… II. ①胡… ②于… III. ①行政法-概论-中国
②行政诉讼法-概论-中国 IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 18689 号

行政法与行政诉讼法
教育部高等教育司 组编

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号 邮政编码 100009
电 话 010-64054588 传 真 010-64014048
网 址 <http://www.hep.edu.cn>

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 北京联华印刷厂

开 本 850×1168 1/32

版 次 1999 年 6 月第 1 版

印 张 16.25

印 次 2001 年 2 月第 3 次印刷

字 数 410 000

定 价 18.70 元

凡购买高等教育出版社图书,如有缺页、倒页、脱页等

问题,请向购书处或图书销售部门联系调换。

必究

内 容 提 要

本书是全国成人高等教育法学主要课程规划教材之一,是按照《全国成人高等教育法学主要课程教学基本要求》编写的教材。

本书遵循成人教育的教学规律,注重联系实际,注重能力与素质的提高。内容详尽,全书共 23 章,根据“实体法与程序法”的传统,设置为上下两篇,上篇“行政法”分为绪论、主体论、职权论、行为论、责任论、救济论 6 部分,下篇为“行政诉讼法”。

本书适用于各类成人高等学校本专科教学和自学考试的教学,也可供大学在校生和法律部门在职工作人员参考使用。

出版说明

为了加强成人高等教育教学的宏观管理,指导并规划成人高等教育的教学工作,保证达到培养规格,教育部于今年4月颁布了全国成人高等教育公共课和经济学、法学、工学等学科门类主要课程的教学基本要求。教学基本要求是成人高等教育的指导性教学文件,是成人高等教育开展有关课程教学工作和进行教学质量检查的重要依据。为了更好地和更迅速地贯彻这个教学基本要求,我司又组织制订了全国成人高等教育主要课程教材建设规则。经过有关出版社论证申报和教育部组织的成人教育专家评审,确定了各门课程教材的主编人选及承担出版任务的出版社。

承担任务的出版社,遴选了学术水平高、有丰富成人教育经验的专家参加教材及教学辅助用书的编写和审定工作。新编教材尽可能符合成人学习特点,较好地贯彻了成人高等教育教学基本要求。推广使用这套教材,对于加强成人高等教育的教学工作,提高教学质量,促进成人高等教育的改革与发展具有十分重要的意义。

首批完成的有公共课和经济学、法学、工学三大学科门类共81门主要课程的教材。由于此项工作是一项基础性工作,具有一定的开创性,可能存在不完善之处。我司将在今后的教学质量检查评估中,及时总结经验,认真听取各方反馈意见,根据教学需要,适时组织教材的修订工作。

教育部高等教育司

1998年12月1日

前 言

《行政法与行政诉讼法》，系属由教育部组织编写的“全国成人高等教育规划教材”之一。它围绕由教育部制定的《行政法与行政诉讼法课程教学基本要求》编写，其任务在于使学生学习与掌握行政法与行政诉讼法的基本理论、基本知识与基本技能，使其具备胜任工作所必需的法律意识与法律知识素养，培养其运用法律解决实际问题的能力。

本教材根据“实体法与程序法”的传统划分，设置了上下两篇：上篇的行政法，为实体法范畴；下篇的行政诉讼法，为程序法范围。在学习上篇时，应注意它在内容上的结构关系。从逻辑上讲，上篇行政法可分为6个部分：第一部分（第一章和第二章）为绪论，主要介绍了行政法学一些最基本的概念与行政法的两大基本原则，这些内容将成为后面各章节内容的基础；第二部分（第三章至第五章）为主体论，主要阐述行政法的主体，即作为管理一方的行政主体与作为被管理一方的行政相对人的法律地位问题，由于行政主体作为一种组织，因而只能通过行政人实施它的行政行为，故行政人亦被单设为一章；第三部分（第六章）为职权论，它围绕着行政法学的核心概念——行政职权，阐述了行政职权本身的法律特征、内容与形式，以及与它不可分离的行政优益权、行政职责、行政权限，还有行政职权运行中的两种法律制度——行政授权与行政委托；第四部分（第七章至第十一章）为行为论，它从抽象行政行为与具体行政行为的分类出发，论述了各种行政行为及行政程序上的法律问题；第五部分（第十二章至第十四章）为责任论，主要论述了行政违法与行政责任的各种法律问题，由于行政赔偿是行政责任的主要形式，特单列一章；第六部分（第十五章）为救济论，充分阐述

了作为行政救济制度之一的行政复议的内容。下编行政诉讼法,围绕《中华人民共和国行政诉讼法》结构编写,逻辑关系比较明晰,不再另作说明。

还需要提请注意的是,学习本教材一定要与有关的法律、法规结合起来,如《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会与地方各级人民政府组织法》、《国家公务员暂行条例》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国监察法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政复议法》与《中华人民共和国行政诉讼法》等。这样有利于做到理论与法规的融通。每章的复习思考题可以作为学习入门的“路标”,亦不可忽视。

本教材的写作分工如下:胡建森(浙江大学)编写第一章至第五章;于绍元(浙江省政法管理干部学院)编写第十六章至第十八章;关保英(中南政法学院)编写第八章至第十章;孙际泉(最高人民法院)编写第二十章至第二十二章;朱新力(浙江大学)编写第六章、第七章与第十一章;金伟峰(浙江大学)编写第十二章至第十四章;湛中乐(北京大学)编写第十五章、第十九章与第二十三章。全书由胡建森统稿。

目 录

上篇 行 政 法

第一章 行政法基本概念	(3)
第一节 行政法的概念和地位	(3)
第二节 行政法的内容和形式	(11)
第三节 行政法律关系	(15)
复习思考题	(22)
第二章 行政法基本原则	(23)
第一节 行政法基本原则概述	(23)
第二节 行政合法性原则	(26)
第三节 行政合理性原则	(34)
复习思考题	(38)
第三章 行政主体	(39)
第一节 行政主体概述	(39)
第二节 行政主体的类型和地位	(43)
第三节 行政主体的资格及认定	(47)
第四节 行政主体的法定代表人	(51)
第五节 国家行政机关法律制度	(54)
复习思考题	(67)
第四章 行政人	(68)
第一节 行政人概述	(68)
第二节 行政人的类型与地位	(72)
第三节 行政人的资格及认定	(75)
第四节 公务员及其职务关系	(77)
复习思考题	(83)
第五章 行政相对人	(85)

第一节 行政相对人概述	(85)
第二节 行政相对人的范围	(88)
第三节 行政相对人的法律地位	(93)
第四节 行政相对人身份的认定	(96)
复习思考题	(99)
第六章 行政职权	(100)
第一节 行政职权概述	(100)
第二节 行政权能与行政权限	(104)
第三节 行政优益权	(111)
第四节 行政职责	(113)
第五节 行政授权与行政委托	(117)
复习思考题	(120)
第七章 行政行为	(121)
第一节 行政行为概述	(121)
第二节 行政行为的构成要件和合法要件	(125)
第三节 行政行为的基本范畴	(127)
第四节 行政行为的内容、形式和效力	(133)
第五节 行政行为的变化与消灭	(137)
复习思考题	(144)
第八章 抽象行政行为	(145)
第一节 抽象行政行为概述	(145)
第二节 行政立法	(147)
第三节 制定行政法规	(155)
第四节 制定行政规章	(158)
第五节 规定行政措施	(162)
第六节 发布抽象性的决定和命令	(164)
复习思考题	(166)
第九章 具体行政行为	(167)
第一节 具体行政行为概述	(167)
第二节 行政许可	(171)
第三节 行政命令	(176)

第四节	行政裁决	(178)
第五节	行政即时强制	(182)
第六节	行政强制执行	(185)
第七节	行政合同与行政指导	(188)
复习思考题		(192)
第十章	行政处罚	(193)
第一节	行政处罚概述	(193)
第二节	行政处罚的种类和设定	(197)
第三节	行政处罚的实施机关	(204)
第四节	行政处罚的管辖和适用	(207)
第五节	行政处罚的决定	(210)
第六节	行政处罚的执行	(213)
复习思考题		(215)
第十一章	行政程序	(216)
第一节	行政程序概述	(216)
第二节	行政程序立法	(221)
第三节	行政程序法的模式与原则	(228)
第四节	行政程序法的重要制度	(235)
复习思考题		(242)
第十二章	行政违法	(243)
第一节	行政违法概述	(243)
第二节	行政失职	(248)
第三节	行政越权	(249)
第四节	行政滥用职权	(252)
第五节	事实依据错误	(255)
第六节	适用法律法规错误	(256)
第七节	程序违法	(258)
复习思考题		(260)
第十三章	行政责任	(261)
第一节	行政责任概述	(261)
第二节	行政责任构成与形式	(264)

第三节	行政责任的划分	(267)
第四节	行政责任的追究和免除	(269)
第五节	行政责任的转继和消灭	(270)
复习思考题		(272)
第十四章	行政赔偿	(273)
第一节	行政侵权与行政赔偿	(273)
第二节	行政赔偿的范围	(278)
第三节	行政赔偿关系中的当事人	(280)
第四节	行政赔偿的程序	(285)
第五节	行政赔偿中的求偿	(287)
第六节	行政赔偿的方式、计算标准和费用	(290)
复习思考题		(292)
第十五章	行政复议	(293)
第一节	行政复议概述	(293)
第二节	行政复议范围	(303)
第三节	行政复议机关及其管辖	(305)
第四节	行政复议参加人	(309)
第五节	行政复议程序	(311)
复习思考题		(317)

下篇 行政诉讼法

第十六章	行政诉讼概述	(321)
第一节	行政诉讼	(321)
第二节	行政诉讼法	(329)
第三节	行政诉讼法律关系	(339)
第四节	行政诉讼法的基本原则	(346)
复习思考题		(361)
第十七章	行政诉讼范围	(362)
第一节	行政诉讼范围的划定方式与原则	(362)
第二节	行政诉讼的肯定范围	(366)
第三节	行政诉讼的否定范围	(373)

复习思考题	(382)
第十八章 行政诉讼管辖	(383)
第一节 行政诉讼管辖概述	(383)
第二节 行政诉讼级别管辖	(387)
第三节 行政诉讼地域管辖	(391)
第四节 行政诉讼其他管辖	(396)
复习思考题	(401)
第十九章 行政诉讼参加人	(402)
第一节 行政诉讼参加人与当事人	(402)
第二节 行政诉讼原告	(407)
第三节 行政诉讼被告	(409)
第四节 共同诉讼人	(412)
第五节 行政诉讼第三人	(413)
第六节 行政诉讼代理人	(416)
复习思考题	(418)
第二十章 行政诉讼证据与举证责任	(419)
第一节 行政诉讼证据	(419)
第二节 行政诉讼举证责任	(426)
第三节 人民法院对证据的收集与保全	(430)
第四节 证据的审查与采用	(433)
复习思考题	(438)
第二十一章 行政诉讼程序(一)	(440)
第一节 行政诉讼第一审程序	(440)
第二节 行政诉讼第二审程序	(450)
第三节 行政诉讼审判监督程序	(456)
第四节 行政诉讼执行程序	(463)
复习思考题	(471)
第二十二章 行政诉讼程序(二)	(472)
第一节 行政赔偿诉讼程序	(472)
第二节 行政附带民事诉讼程序	(479)
第三节 涉外行政诉讼程序	(488)

复习思考题	(493)
第二十三章 行政审判中的法律适用	(494)
第一节 行政审判中的法律适用概述	(494)
第二节 行政审判所适用的依据	(496)
第三节 行政审判所参照的依据	(498)
第四节 行政审判法律规范冲突及处理	(502)
复习思考题	(506)

上篇 行政法

第一章 行政法基本概念

本章围绕行政法的基本概念，着重阐述行政与行政权，行政与行政法，行政法的地位、内容与形式，行政法律关系等有关问题，为行政法基本原理的学习打好基础。

第一节 行政法的概念和地位

一、行政和行政权

行政法就是有关行政的法。不把握行政就无法真正掌握行政法。行政的特性、内容和范围等决定了行政法的特性、内容和范围等对应物。

(一) 行政的涵义

行政的涵义有广义和狭义之分，本书所讲述的行政，是狭义上的行政，就是国家行政主体依法对国家和社会事务进行组织和管理的活动。换句话说，行政是国家行政主体实施国家行政权力的行为。

行政的这一定义可以引伸出两层意思，把握住这两层意思有助于准确地理解行政：

1. 行政是行政主体的活动。行政主体就是指依法代表国家，并以自己的名义实施国家行政管理的组织。在我国，它主要是国家行政机关及其机构，并包括得到法律授权的企业事业单位和社会组织。可见，行政不限于行政机关的活动，它还包括行政机构，以及得到授权的企业事业单位和社会组织的活动。

2. 行政并不是行政主体的所有活动。它仅限于指行政主体

对国家和社会事务进行管理的活动，行政主体的非管理活动（如借用、租赁、买卖等）不属于行政。

（二）行政的分类和特征

1. 分类。对行政的分类，不仅有助于深化对行政的研究，而且将为整个行政法学理论的建立奠定基础。以不同的标准划分行政，行政有不同的种类：

（1）根据国家行政管理的领域，行政（指广义上的行政）可被划分成组织行政；人事行政；公安行政；司法行政；民政行政；经济行政；科技行政；教育行政；军事行政；外事行政等。

（2）根据行政的范围，行政可以分别被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。

（3）根据行政关系的涉外因素，行政可以被划分为国内行政和国际行政。

2. 特征。无论哪种行政，它都具有行政的一般特征，这些特征反映了行政自身内在质的规定性，从而使行政与非行政相区别。行政主要有四大特征：

（1）行政具有国家意志性。行政不是一般的社会活动，更不是个人活动，而是一种国家的活动，它以国家机关的名义进行并体现国家意志。

（2）行政具有执行性。行政并不是国家的所有活动，而是行政机关实施国家行政权的活动，活动主体主要是国家行政机关，活动内容是实施国家行政权。根据我国宪法第85条和第105条的精神，从中央到地方的国家行政机关就是从中央到地方的各级人民政府，它们是本级权力机关的执行机关。行政活动便是人民政府执行权力机关意志的活动。人民政府由权力机关（人民代表大会）产生，它从属于权力机关并向其报告工作。它对权力机关的意志只有执行的义务，而没有“抗衡”的权力^①。因此，从实

^① 显然与三权分立体制不同。