

行政法 与行政诉讼法导论

方建文 段书臣 主编



华艺出版社

行政法与行政诉讼法导论

主 编	方建文	段书臣
副主编	王历生	卜庆春
	尹燕祥	张继松

华 艺 出 版 社

行政法与行政诉讼法导论

方建文 段书臣 主编

·
华艺出版社出版发行

(北京朝内小街前拐棒胡同1号)

济南甸柳一中印刷厂印刷

·
850×1168毫米 32开本 12印张 300千字

1991年1月第1版 1991年1月第1次印刷

印数1—5000

ISBN 7—80039—425—5/X·1

定价 5.50元

前 言

《中华人民共和国行政诉讼法》经第七届全国人民代表大会第二次会议通过并颁布施行之后，我们看到广大行政机关工作人员和公民及法学爱好者如饥似渴地学习行政诉讼法知识。而学习行政诉讼法又须了解必要的行政法基础知识。可是，至今尚少见到系统地融合这两部分内容的书籍。为了适应行政机关工作人员和广大读者学习行政法知识的需要并配合行政诉讼法的施行，我们深感有必要编写一本便于读者学习这两方面知识的书。为此，我们合作编写了这本《行政法与行政诉讼法导论》。经过近一年的紧张工作，终于同广大读者见面了。算是我们在行政法园地洒下了一泓汗水和奉献给广大读者的一片殷勤热忱之心。

随着我国社会主义民主与法制建设的逐步加强和完善，行政法制建设和行政法学研究蓬勃发展，方兴未艾，各种论著如雨后春笋。这就使本书有条件广泛吸收和借鉴行政法学在理论上的新成果和实践上的新经验。本书与以往出版的同类书籍比较，内容有增有减，体例自具特色，文字力求简炼。这或许会有芟夷枝叶之嫌，贻笑于血肉丰满的巨著，但或许又会得到急于学习行政法学梗概而时间并不富余的读者的欢迎。对于行政诉讼法部分，我们以七届人大二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》为根据，逐章阐述见解，力求准确、务实。但这不免留下作者思维模式的印记。作为引玉之砖，希望同行的著作进一步精心探讨。

本书是集体研究的成果，参加编写的人员有法学理论教育工作者和政法战线的实际工作者，各章初稿撰写人(按章目为序)：

方建文（第一章、第七章、第八章、第十九章），陈可（第二章、第十七章），孙德亭（第三章），田桂珍（第四章、第五章），郑兴霞（第六章），张继松（第九章、第十章），张明福（第十一章），侯建军（第十二章），段书臣（第十三章、第十五章、第十八章、第二十章），卜庆春、冯敬诺（第十四章），王历生、尹燕祥（第十六章）。全书由方建文、段书臣统一修改、补充后定稿。

本书编写过程中得到中共山东省委党校科社教研室宋士昌副教授的支持和帮助，在此表示谢意。编写中我们参阅了有关行政法和行政诉讼法的著作和资料，借鉴了某些新的研究成果，在此，对提供研究成果和资料的专家学者们一并致谢。

由于我们水平有限，加之时间仓促，书中的疏漏和错误在所难免，愿望广大读者批评指正。

编者

一九九一年一月

目 录

第一编 行政法

第一章 行政法基本理论	(1)
第一节 行政法的概念和调整对象	(1)
第二节 行政法律关系	(7)
第三节 行政法的渊源	(11)
第四节 行政法的基本原则	(13)
第五节 行政法在法律体系中的地位和作用	(15)
第六节 行政法的历史发展	(18)
第二章 国家行政机关组织法	(22)
第一节 国家行政机关组织法概述	(22)
第二节 中央国家行政机关组织法	(27)
第三节 地方各级国家行政机关组织法	(30)
第四节 民族区域自治地方国家行政机关组织法	(33)
第三章 国家公务员法	(37)
第一节 国家公务员法概述	(37)
第二节 国家公务员法的基本原则	(40)
第三节 国家公务员的权利和义务	(41)
第四节 国家公务员的职位分类	(44)
第五节 国家公务员的管理制度	(45)
第六节 国家公务员管理机构	(50)
第四章 行政行为法	(53)
第一节 行政行为法概述	(53)
第二节 行政行为的分类	(56)

第三节 行政行为的基本原则和生效要件·····	(59)
第五章 行政立法·····	(61)
第一节 行政立法概述·····	(61)
第二节 行政立法体制·····	(63)
第三节 行政立法的特点和原则·····	(65)
第四节 行政立法的程序·····	(68)
第五节 行政立法的效力·····	(70)
第六节 行政立法技术·····	(72)
第六章 行政执法·····	(76)
第一节 行政执法概述·····	(76)
第二节 行政处理决定·····	(80)
第三节 行政监督检查·····	(83)
第四节 行政奖励·····	(86)
第五节 行政许可·····	(89)
第六节 行政处罚·····	(94)
第七节 行政强制执行·····	(99)
第七章 行政司法·····	(103)
第一节 行政司法概述·····	(103)
第二节 行政调解·····	(105)
第三节 行政复议·····	(107)
第四节 行政仲裁·····	(111)
第五节 行政裁决·····	(113)
第八章 行政程序法·····	(115)
第一节 行政程序法概述·····	(115)
第二节 行政程序的分类和作用·····	(117)
第三节 行政程序法的基本原则·····	(121)
第四节 几种常见的行政程序·····	(123)
第九章 行政违法与行政责任·····	(126)

第一节	行政违法	(126)
第二节	行政责任	(132)
第三节	行政处分与申诉	(136)
第十章	行政法制监督	(142)
第一节	行政法制监督概述	(142)
第二节	行政法制监督的体系和分类	(144)
第三节	外部行政法制监督	(146)
第四节	内部行政法制监督	(150)

第二编 行政诉讼法

第十一章	行政诉讼法概述	(155)
第一节	行政诉讼与行政诉讼法	(155)
第二节	行政诉讼法律关系	(160)
第三节	行政诉讼中的诉和诉权	(167)
第四节	我国行政诉讼法颁布的意义和作用	(173)
第五节	行政诉讼法的基本原则	(178)
第十二章	行政诉讼的受案范围	(191)
第一节	行政争议的概念与处理方式	(191)
第二节	确定行政诉讼受案范围的依据	(194)
第三节	我国行政诉讼的受案范围	(197)
第四节	构成行政案件的条件	(203)
第十三章	行政诉讼的管辖	(205)
第一节	管辖概述	(205)
第二节	级别管辖	(207)
第三节	地域管辖	(209)
第四节	裁定管辖	(212)
第十四章	行政诉讼参加人	(215)
第一节	行政诉讼当事人	(215)

第二节	共同诉讼人	(222)
第三节	行政诉讼中的第三人	(224)
第四节	诉讼代理人	(225)
第十五章	行政诉讼证据	(228)
第一节	行政诉讼证据的概念和特征	(228)
第二节	行政诉讼证据的种类	(230)
第三节	举证责任的分配	(233)
第四节	行政诉讼证据的收集与调查、 审查与判断	(236)
第五节	行政诉讼证据保全	(239)
第十六章	行政诉讼强制措施	(242)
第一节	行政诉讼强制措施概述	(242)
第二节	妨害行政诉讼行为的种类及其构成	(245)
第三节	强制措施的种类及适用	(246)
第十七章	期间、送达、诉讼费用	(250)
第一节	期间	(250)
第二节	送达	(252)
第三节	诉讼费用	(254)
第十八章	行政诉讼程序	(258)
第一节	起诉和受理	(258)
第二节	第一审程序	(266)
第三节	第二审程序	(272)
第四节	审判监督程序	(276)
第五节	执行程序	(279)
第十九章	行政诉讼附带民事诉讼	(285)
第一节	行政诉讼附带民事诉讼概述	(285)
第二节	附带民事诉讼提起的条件和当事人	(287)
第三节	附带民事诉讼的审理和判决	(289)

第四节 附带民事诉讼判决的执行·····	(292)
第二十章 行政侵权赔偿责任·····	(294)
第一节 行政侵权赔偿责任概述·····	(294)
第二节 行政侵权赔偿责任的种类·····	(299)
第三节 行政侵权赔偿诉讼·····	(300)
第四节 行政侵权赔偿责任的承担及费用·····	(303)

附录

一、中华人民共和国行政诉讼法·····	(305)
二、关于《中华人民共和国行政诉讼法(草案)》的 说明·····	(318)
三、中华人民共和国民事诉讼法(试行)(节录)·····	(325)
四、人民法院诉讼收费办法·····	(337)
五、最高人民法院关于人民法院能否受理当事人 因不服工商行政管理部门的行政处罚而提起 的诉讼的批复·····	(344)
六、最高人民法院关于开展专利审判工作的几个 问题的通知·····	(345)
七、最高人民法院关于人民法院审理经济行政案件 不应进行调解的通知·····	(349)
八、最高人民法院关于印发《人民法院审理治安 行政案件具体应用法律的若干问题的暂行 规定》的通知·····	(350)
九、最高人民法院关于人民法院审理案件如何适用 《土地管理法》第十三条《森林法》第十四条 规定的批复·····	(352)
十、最高人民法院关于《人民法院审理治安行政 案件具体应用法律的若干问题的暂行规定》	

是否适用于审理其他行政案件的批复·····	(353)
十一、最高人民法院、中国人民银行关于法院对 行政机关依法申请强制执行需要银行协助 执行的案件应如何办理问题的联合通知·····	(354)
十二、最高人民法院关于行政案件受理问题的函·····	(355)

第一章 行政法基本理论

第一节 行政法的概念和调整对象

行政法是一个独立的法律部门，它同刑法、民法、经济法一样，在本质上是统治阶级意志和利益的体现。我们研究行政法，首先要研究什么是行政、行政关系等基本概念。

一、行政

行政是管理的一种。行政与管理是两个既有联系又有区别的概念。管理是人类组成一定的社会集体以来就产生的社会现象。在原始社会，人们为了生存，就要联合起来同自然界作斗争，就要组织生产和分配，就是最原始的管理。那时的管理不具有政治性质，不能称为行政。随着原始社会解体，产生了剥削，出现了阶级，建立了国家。这时的管理代表了统治阶级的意志和利益，存在着鲜明的政治性，被称为国家管理，又称行政。

（一）关于行政的几种理论

对于行政，人们从不同角度赋予它以不同的含义，主要有：

1. 狭义行政说。这种观点是从“三权分立”的角度来理解行政，认为行政是与立法、司法并立的“三权”之一的部分。这种认识源于近代资产阶级启蒙思想家的“三权分立”理论，他们主张国家机构实行立法、司法、行政三权分立的制度，各自相对独立，又互相制约。但是，现代国家政府的权力实际上愈来愈明显地凌驾于立法、司法机关之上。所以这种狭义的行政概念同实

际生活很不一致，难以被人们普遍接受。

2. 广义行政说。这种观点从管理功能的角度来理解行政，认为一切管理都是行政。凡属国家管理机关，一切营利和非营利的公共管理机关，私人企业管理机关，毫无例外地都属于行政之列。这种最广义的行政概念，模糊了行政与管理的界限，失去了科学分类的意义，不利于对行政规律的认识和研究。

3. 国家意志执行说。这种观点把政治与行政分离开来理解行政。认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。因此，凡属于执行国家意志的管理部门、管理活动就称为行政。显然这种界定并不严密。因为行政不可能不表现国家意志，执行活动也不可能不体现政治。事实上，现代各国政府无不积极参与政治决策，无不积极体现统治阶级意志。所以，把国家意志的“表现”和“执行”分离开来，显然不符合行政的实际情况。

以上几种理论对行政的解释，虽然有其合理的部分，但都没有从本质上揭示行政的科学含义。

(二) 马克思主义关于行政的理论

马克思在论述行政时指出：“所有国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上寻找原因。于是他们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”^①马克思的这一论述明确指出了行政的两个主要特点：第一，行政是一种国家活动，而不是一般的社会组织活动；第二，行政是以行政机关采取措施为主要手段的组织活动。这就从本质上揭示了行政的科学含义。

列宁发展了马克思的理论，他提出：“社会主义党在世界历史上第一次基本上完成了夺取政权和镇压剥削者的事业，紧接着就要解决管理这个任务。……要有效地进行管理，必须善于实际

^①《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。

地进行组织工作。这是一个最困难的任务，因为这是要用新的方式去建立千百万人生活上最深刻的经济基础。并且这也是最崇高的任务，因为只有解决了这个任务之后（在主要的和基本的方面解决以后）才可以说，俄国不仅成了苏维埃共和国，而且成了社会主义共和国。”^①列宁肯定了行政的主要特点是国家的组织工作，同时，把行政管理提到了这样的高度地位：即行政管理是能否建成苏维埃共和国和社会主义共和国的最崇高的任务。列宁发展了马克思关于行政的理论，从本质上把社会主义国家的行政管理与一切剥削阶级的行政管理区别开来，从根本上规定了社会主义国家行政管理的方向和使命，并把行政管理和组织活动都提到关系社会主义能否建成的高度地位。

根据马克思和列宁的论述，可以认为，行政是国家的基本职能之一，是国家行政机关组织和管理活动的总称。目的是实现统治阶级的国家意志。社会主义国家的行政就是依照宪法和法律的规定，由国家行政机关通过组织和管理国家事务的活动来实现和执行工人阶级和人民群众的意志，把国家建设成为社会主义国家。这就是说，社会主义国家的行政具有以下特点：第一，组织和管理主体是国家行政机关，或者说，由行政机关履行国家行政管理的职能；第二，行政的内容是对国家事务的组织和管理活动；第三，这种活动必须依照宪法和法律进行，或者说，必须坚持依法行政的原则；第四，其目的是实现工人阶级和人民群众的意志和利益，建成现代化的社会主义国家。

二、行政关系——行政法的调整对象

行政机关依照宪法和法律行使管理国家行政事务的权力，称为行政权。这种权力由宪法和法律赋予行政机关。我国的行政机关是权力机关的执行机关，直接体现和执行国家意志，行使对国家

^①《列宁全集》第27卷第221页

事务的组织和管理职能，拥有行政权。行政权的行使产生了行政关系。行政关系是国家行政机关行使国家权力，履行行政职能，实现管理目标而产生的各种社会关系的总称。行政机关履行行政职能，进行行政管理，必然与被管理者（行政法中称之为管理相对人或管理相对方）发生各种社会关系。这种社会关系的主体大致包括下列几种：

- （一）国家行政机关与国家权力机关之间的关系；
- （二）国家行政机关与审判机关、检察机关之间的关系；
- （三）国家行政机关内部相互之间的关系，包括行政机关的组织机构及其纵向、横向关系，行政机关同其工作人员的关系；
- （四）国家行政机关与社会党派团体之间的关系；
- （五）国家行政机关与企业事业单位之间的关系；
- （六）国家行政机关与公民之间的关系；
- （七）国家行政机关与外国组织、外国人之间的关系等。

在上述主体之间，并非在任何情况下都是行政关系，只有当行政机关及其工作人员履行行政职能时所发生的具体的关系才是行政关系。这种行政关系即是行政法的调整对象。

三、行政法的概念和体系

法律部门总是调整一定范围的社会关系。行政法所调整的范围是什么呢？

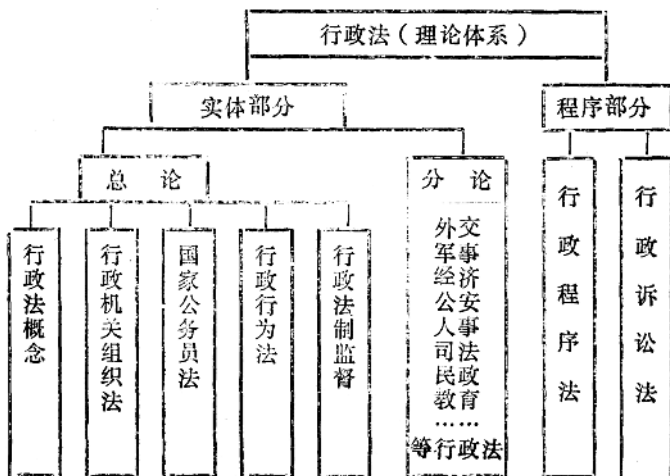
首先，行政法要规定行政机关的组织、职责、权限、活动原则、工作程序等内容，这就是行政机关组织法。还要规定行政机关工作人员的考试任用、考核培训、奖励惩戒、晋升免职、退休、工作保障等内容，这就是国家公务员法。

其次，行政机关的组织和管理活动必须规范化、法律化。为了有效地实施行政管理，行政机关要依法设立某些具有普遍规范意义的行为规则，制定和发布规范性文件，行政机关要执行国家意志、执行宪法和法律，使法律在实际生活中发挥作用，并处理

在行政管理中发生的某些纠纷。这方面的内容称为行政行为法。

再次，对行政机关的行政管理活动必须从实体上和程序上进行有效的监督，对行政违法行为追究法律责任。这是防止专制和腐败现象，推进廉政建设的根本保证。这些内容称为行政监督法。

综上所述，行政法是规定国家行政机关的组织和管理活动，调整行政管理活动中发生的行政关系的法律规范的总称。它是国家法律体系中独立的重要的法律部门，是现代国家依法行政、实行法治的基本依据。行政法的理论体系如下图：



行政法理论体系简图

四、行政法的分类与特征

（一）行政法的分类

行政法从不同角度可作如下分类：

1. 按照行政法的不同作用，可以分为行政实体法和行政程序法。行政实体法规定行政机关和管理相对人在行政活动中的权利义务，是规定行政法律关系主体权利义务内容的法。程序法是实体法的对称，是为保证实体法所规定的权利义务关系得到实现而制定的程序法律。行政程序法不等同于行政诉讼法，它包括行政程序法律法规和行政诉讼法。

2. 从总体上按照国家行政管理体系纵向管理系统和环节，可以分为行政组织法、行政行为法、行政监督法和行政诉讼法。这种划分有利于从总体上研究行政法。

3. 按照国家行政管理体系横向管理系统和内容，可以分为：外交行政法、军事行政法、经济行政法、公安行政法、人事行政法、司法行政法、民政行政法、教育行政法等等。这种划分就是部门行政法，行政法学理论上称之为分论。

4. 根据行政法的适用范围，可以分为国内行政法与国际行政法。行政法大部分属于国内公法，调整行政机关与国内其他各级国家机关、各类企事业单位、社会党派团体和公民的关系。但是随着国际交往的增加，几个国家参加制定的国际条约、协定，涉及各该国组织和公民的权利义务关系，具有和各该国国内法同等的拘束力，称之为国际行政法。

（二）行政法的特征

1. 在形式上，行政法由分散的法律法规所组成。宪法、刑法、民法等有一部完整的实体法典，而行政法没有统一的实体性法典。大量的行政法规范散见于各种法律法规之中。因为行政管理的广泛性、普遍性、复杂性，难以制定一部包罗万象的行政法典。近现代许多国家试图创制和颁布一部统一的行政法典，至今均未成功。当代世界还没有任何一个国家创制和颁布过行政法典。但行政法作为独立的法律部门，又都在各国的法律体系中占有重要地位。