

行政法与行政诉讼法教程

王瑞华 邓世华 主编

中国广播电视大学出版社

行政法与行政诉讼法教程

皮纯协 胡锦光 编著

中央广播电视大学出版社

(京) 新登字 163 号

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法与行政诉讼法教程/皮纯协, 胡锦涛编著. -
北京: 中央广播电视大学出版社, 1996.5
ISBN 7-304-01232-3

I. 行… II. ①皮… ②胡… III. ①行政法-理论-电
视大学-教材②行政诉讼法-理论-电视大学-教材
IV. D912.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 09625 号

行政法与行政诉讼法教程

皮纯协 胡锦涛 编著

中央广播电视大学出版社出版

社址: 北京市复兴门内大街 160 号 邮编: 100031

北京市银祥福利印刷厂印装 新华书店北京发行所发行

开本 850×1168 1/32 印张 14.5 千字 349

1996 年 4 月第 1 版 1996 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—10000

定价 19.00 元

ISBN 7-304-01232-3/D·135

目 录

第一编 导 论

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政的涵义	(1)
第二节 行政法的概念和调整对象	(2)
第三节 行政法律关系	(5)
第四节 行政法的法源、特点和分类	(12)
第五节 行政法在法律体系中的地位和作用	(18)
第二章 行政法的基本原则	(22)
第一节 行政法基本原则的涵义	(22)
第二节 行政合法性原则	(23)
第三节 行政合理性原则	(25)

第二编 行政主体

第三章 行政主体概述	(28)
第一节 行政主体的概念	(28)
第二节 行政主体的行政职权与行政职责	(30)
第四章 行政机关	(35)
第一节 国家行政机关概述	(35)
第二节 国家行政机关的设置原则	(39)

第三节	国家行政机关的法律调整	(42)
第四节	国家行政机关的结构与体制	(46)
第五节	能够作为行政主体的行政机关	(49)
第五章	公务员	(56)
第一节	公务员的概念及其法律地位	(56)
第二节	行政职务关系	(61)
第六章	被授权的组织和被委托的组织	(67)
第一节	被授权的组织	(67)
第二节	被委托的组织	(69)

第三编 行政行为

第七章	行政行为概述	(72)
第一节	行政行为的涵义	(72)
第二节	行政行为的分类	(76)
第三节	行政程序	(79)
第八章	行政立法	(86)
第一节	行政立法概述	(86)
第二节	行政立法体制	(90)
第三节	行政立法的程序	(97)
第四节	行政立法技术	(101)
第九章	行政许可	(106)
第一节	行政许可制度概述	(106)
第二节	行政许可的分类	(110)
第三节	行政许可机关及其权限	(112)
第四节	行政许可的程序	(114)
第十章	行政强制执行	(119)

第一节	行政强制执行概述·····	(119)
第二节	行政强制执行的原则·····	(125)
第三节	行政强制执行的主体·····	(127)
第四节	行政强制执行的种类与措施·····	(129)
第五节	行政强制执行的程序·····	(134)
第十一章	行政合同·····	(138)
第一节	行政合同概述·····	(138)
第二节	行政合同的种类·····	(142)
第三节	行政合同的缔结、变更和解除·····	(145)
第十二章	行政指导·····	(153)
第一节	行政指导的概述·····	(153)
第二节	行政指导的种类·····	(158)
第三节	行政指导的地位、意义和作用·····	(161)
第四节	行政指导中的行政救济探讨·····	(165)
第十三章	行政处罚·····	(168)
第一节	行政处罚概述·····	(168)
第二节	行政处罚的原则·····	(171)
第三节	行政处罚的种类及其设定·····	(174)
第四节	行政处罚的适用主体及其管辖·····	(181)
第五节	行政处罚的程序·····	(184)
第十四章	行政监督与监督行政行为·····	(191)
第一节	行政监督与监督行政行为概述·····	(191)
第二节	一般行政监督·····	(196)
第三节	行政监察·····	(201)
第四节	审计监督·····	(209)
第五节	权力机关的监督·····	(214)
第十五章	行政责任·····	(220)

第一节	行政违法与行政不当·····	(220)
第二节	行政责任·····	(221)

第四编 行政救济

第十六章	行政救济概述·····	(225)
第一节	行政救济的概念与特征·····	(225)
第二节	行政救济的途径·····	(226)
第十七章	行政复议·····	(229)
第一节	行政复议概述·····	(229)
第二节	申请行政复议的范围·····	(235)
第三节	行政复议程序·····	(237)
第四节	行政复议与行政诉讼·····	(252)
第十八章	行政赔偿救济·····	(256)
第一节	行政赔偿概述·····	(256)
第二节	行政赔偿责任的构成要件和归责原则·····	(260)
第三节	行政赔偿范围·····	(262)
第四节	行政赔偿的赔偿请求人·····	(271)
第五节	行政赔偿义务机关·····	(277)
第六节	行政赔偿程序·····	(280)
第七节	行政追偿·····	(296)
第八节	我国国家赔偿方式与计算标准·····	(303)

第五编 行政诉讼

第十九章	行政诉讼概述·····	(308)
第一节	行政诉讼的概念与构成要件·····	(308)

第二节	行政诉讼法的概念与作用·····	(313)
第三节	行政诉讼的基本原则·····	(316)
第二十章	行政诉讼的受案范围与管辖·····	(330)
第一节	确立受案范围的原则与方式·····	(330)
第二节	人民法院受理的行政案件·····	(333)
第三节	人民法院不予受理的事项·····	(340)
第四节	行政诉讼管辖·····	(344)
第二十一章	行政诉讼参加人·····	(355)
第一节	行政诉讼参加人概述·····	(355)
第二节	行政诉讼的原告和被告·····	(359)
第三节	行政诉讼第三人·····	(365)
第四节	行政诉讼代理人·····	(368)
第二十二章	行政诉讼证据·····	(373)
第一节	行政诉讼证据的特点与种类·····	(373)
第二节	行政诉讼的举证责任·····	(379)
第三节	人民法院对行政诉讼证据的审查判断·····	(385)
第二十三章	行政诉讼程序·····	(389)
第一节	起诉与受理·····	(389)
第二节	第一审程序·····	(395)
第三节	第二审程序·····	(408)
第四节	审判监督程序·····	(413)
第五节	执行程序·····	(418)
第六节	行政诉讼强制措施·····	(428)
第二十四章	行政判决、裁定与决定·····	(432)
第一节	审理依据·····	(432)
第二节	行政判决·····	(436)
第三节	行政裁定·····	(444)

第四节 决定·····	(445)
第二十五章 涉外行政诉讼·····	(447)
第一节 涉外行政诉讼概述·····	(447)
第二节 涉外行政诉讼的一般原则·····	(448)
第三节 对外送达方式与特殊时限·····	(450)

第一编 导 论

第一章 行政法概述

第一节 行政的涵义

行政法是有关行政管理法律规范的总称。研究行政法，必须首先研究什么是行政。“行政”一词的英文是 Administration，源于拉丁文 Administrare，指“治理、管理和执行事务”，通常指政务的管理和领导。目前，国内外学者对行政的涵义并没有统一的认识。归纳起来，主要有以下几种学说：

（一）国家意志执行说

这种学说主要以美国学者古德诺为代表，他在其所著的《政治与行政》一书中指出：“政治是民意的表现；行政是民意的实现。政治在决定政策；行政在实行政策”。

（二）目的实现说

这种学说以德国行政法学者马叶尔·乃班德等人为代表，主张“行政是实现国家目的的作用。”即行政可以不必依据法律而进行，而是为实现国家的政治目的的活动。

（三）除外说

日本学者美浓部达吉主张“行政是除立法、司法以外的一切活动。”

（四）行政的广义与狭义说

持这种学说的是美国学者 W·F·魏洛比，他认为：“行政一词，在行政学上有两种意义。就广义而言，行政是泛指政府的各种实际活动，而不专指政府的任何一方面，如立法机关的行政，司法机关的行政，行政机关的行政均属之。故广义的行政，包括整个政府的活动在内。就狭义行政而言，行政仅指行政机关的活动而已。”

以上几种学说，因只从行政的字面涵义或从三权分立的角度来分析行政，所以并不很确切。马克思在论述行政的本质时指出：“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？就是因为行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第一卷，第 479 页）马克思的这一科学论述，指出了行政的两个主要特点：第一，行政是一种国家活动，而不是一般社会组织对其事务的管理；第二，行政不同于其它国家机关的活动。它与其它国家机关的立法、司法活动不同，是以组织、执行为其活动方式的。因此，行政是国家的基本职能之一，是统治阶级为了实现自己的意志，而依法对国家事务的一种有组织的管理活动，其管理的主体是国家行政机关。

第二节 行政法的概念和调整对象

一、行政法的概念

行政法是调整国家行政机关在行使其职权过程中发生的各种

社会关系以及对行政活动进行监督的法律规范的总称。从这个定义中可以看出：

（一）行政法所调整的社会关系的主体，除一方是行政机关外，另一方可以是其它国家机关、社会团体、企业事业单位或公民。因此，行政法是调整国家行政机关在进行行政管理活动过程中产生的互相之间以及国家行政机关同其它国家机关、企业事业单位、社会团体和公民之间的社会关系的法律规范的总和。这涉及到行政法的调整对象问题，下文将详细阐述。

（二）行政管理是国家通过行政机关和行政机关工作人员的管理活动实现的。行政管理包含管理的实施者及管理者的管理活动和对管理者及其管理活动的监督等三方面的内容。而行政法则是对这三方面内容制度化、法律化的表现形式。管理和规范行政机关及其工作人员的法，例如：关于行政机关的设置、职权、工作方法和编制等内容的法，即行政机关组织法；关于行政工作人员的任用、考试、考核、培训、晋升、奖惩、退休等内容的法，即行政工作人员法等，统称为行政组织法。行政机关及其工作人员在行使行政职权的过程中，依法实施的具有法律后果和效力的行为称作行政法律行为，简称行政行为。行政行为通常分为三类：第一类是制定和发布具有普遍规范意义的行为规则，即制定和发布行政法规范的行为；第二类是为执行行政法规范，规定和采取具体的行政决定的行为；第三类是由行政机关处理各类争议的行为。对行政机关及其工作人员的行为实行监督叫做行政监督法，它包括各种监督法规，如审计监督、行政监察等。行政法就是行政组织规范、行政行为规范和对行政监督规范的总和。

二、行政法的调整对象

法律是调整社会关系的工具。每一个部门法都有其特定的调整对象。行政法是调整国家行政关系的法律规范的总称。所谓行

政关系，就是国家行政机关在行使其职权过程中发生的各种社会关系。它是现代国家最基本和最重要的社会关系之一，是行政机关实现其职能的社会形式。由于行政机关的职能是多方面的，因而行政关系也是多种多样的。根据我国宪法和有关组织法的规定，现阶段我国政府的主要职能是统筹规划、执行政策、提供服务、实行监督。根据以上职能，行政关系主要包括三类：

（一）行政机关相互之间的关系，行政机关与公务员之间的关系。在这种行政关系中，主体之间的关系往往受到层级的节制。在上下级关系中，往往是命令与服从的关系。在同级关系中，主体的共同上级的协调往往必不可少。当然，也包括特定的行政监察机关对其他行政机关的行政监督关系在内。

（二）国家行政机关与其他组织之间的关系，行政机关与公民、外国人、无国籍人之间的关系。在这类行政关系中，行政机关处于主导地位，双方意思表示不对等，但不存在层级的节制。

（三）行政机关与其他国家机关之间的关系，包括行政机关与权力机关、审判机关、检察机关等之间的关系。这类关系在一定范围内是监督与被监督的关系，行政机关处于被监督的地位。

以下所述的这些关系，即是我国行政法的调整对象。但这并不意味着上述关系主体之间在任何情况下发生的关系都是行政关系，都由行政法调整。如行政机关与社会组织或公民间发生的买卖关系，就不是一种行政关系，而应由民事法律部门进行调整。只有在国家行政机关履行行政职能过程中所发生的行政关系，才是行政法的调整对象。

第三节 行政法律关系

一、行政法律关系的概念及特点

行政法律关系是指为行政法所调整 and 规定的，具有行政法上权利与义务内容的各种社会关系。简言之，行政法律关系就是受行政法调整的行政关系。在这里，应注意区分行政法律关系与行政关系。二者的区别主要在于：

（一）行政法律关系属于法律关系，体现了国家的意志，由国家强制力作保障。违反、破坏行政法律关系的行爲，则要受到法律的追究。而行政关系是一种社会关系，不反映国家的意志。

（二）行政法律关系以行政关系为基础，但不等于行政关系。只有当行政关系为行政法调整，具有行政法上的权利义务时才转化为行政法律关系；未经行政法调整，不具有行政法上权利义务内容的行政关系，均不能转化成行政法律关系。

行政法律关系的特点是：

（一）在行政法律关系双方当事人中，必有一方是行政主体

行政主体是依法以自己的名义行使行政权，实施国家行政管理，并能独立承担由此产生的法律责任的组织。包括行政机关和法律法规授权的组织。如果当事人双方都是公民、社会团体、企业事业单位，也不可能发生行政法律关系。但是，没有行政机关参加的法律关系，同样可能是行政法律关系。当法律、法规授权某组织行使某一领域的行政管理职能^①，该组织虽非行政机关，但依然能与其它当事人发生行政法律关系。行政主体的存在，是发生行政法律关系的先决条件。

（二）行政法律关系当事人的权利义务由行政法律规范预先规定

在行政法律关系中，当事人的权利义务不能由当事人双方相互协商约定，而是由行政法律规范事先规定。当事人不得自由选择权利、义务，也不得随意放弃权利、转让义务，而只能依据行政法律规范的规定享有权利或承担义务。这是行政法律关系区别于民事法律关系的主要特征，在民事法律关系中，双方当事人可以在不违法的情况下自由选择对方当事人，并可以相互约定双方的权利义务内容。但是，行政法律关系主体不能随意选择对方当事人，也不能约定权利义务。例如，企业在申请营业执照时，只能接受法律事先规定的条件，并向工商行政管理机关申请，其他任何机关都无权发放营业执照。同时，只要申请人具备法定条件，工商行政管理机关必须依法颁发营业执照。

（三）行政法律关系具有不对等性

这种不对等性主要表现在两个方面：第一，行政法律关系双方主体的地位不平等。行政主体以国家强制力保证其职权的行使，当相对方拒绝履行义务时，行政主体可以行使强制权，强制对方履行。当行政主体不履行或不当履行职责时，相对方只能通过申诉或诉讼程序来解决。对行政主体的违法或不当行为，在法定部门确认该行为违法或不当之前，既不能否认其效力而加以抵制，也不能停止执行。第二，行政法律关系的产生、变更不以双方主体的意思表示一致为必要条件；行政主体可以单方面地设立或变更行政法律关系，而无须征得相对方的同意。

（四）行政法律关系中的行政主体的权利与义务具有统一性

行政主体在行政法律关系中的权利义务总是交叉重叠的，权利与义务很难分开。行政主体的职权往往是其职责，即其权利往往又是其义务。这与民法有很大不同，民法上的权利与义务的界限是十分清楚的。在行政法律关系中行政主体的职权与职责、权利与义务相互渗透，从这方面看其职权或权利，从那方面看则是

职责或义务。例如，税务机关征收税款，既是税务机关的权力，又是税务机关的义务。

（五）行政法律关系引起的争议，在解决方式及程序上有其特殊性

在行政法律关系中产生的争议，可通过与司法程序不同的行政程序来解决；法律规定可交由人民法院解决的行政争议，也可交由法院裁决。行政主体的先行裁决是行政法律关系区别于民事、刑事法律关系的重要特点。

二、行政法律关系的构成要素

行政法律关系由行政法律关系主体、客体和内容三大要素构成。

（一）行政法律关系主体

行政法律关系主体即行政法律关系当事人，也称行政法主体或行政法律主体，是指参加行政法律关系享有权利、承担义务的当事人。任何一个具体的行政法律关系，必须有一定的当事人参加，没有当事人或只有一方当事人，都不可能发生法律关系。因此，主体是行政法律关系建立的不可缺少的一个要素。

行政法律关系的主体由行政主体和行政相对方两方构成。国家行政机关和得到法律、法规授权后的企业事业单位、社会团体和其它组织可以成为行政主体，外国组织以及公民个人均不能成为行政主体。与行政主体相对应的当事人即行政相对方，可以是国家组织、企事业单位、社会团体、公民和在我国境内的外国组织、外国人和无国籍人等。

作为行政法律关系的主体，必须具有行政法上的权利能力和行为能力。行政法上的权利能力，是指能够享有行政法上权利及承担行政法上义务的资格。如，外国人不能出任我国公务员。行政法上的行为能力，是指以自己的行为行使权利并承担义务的能

力。不具有行为能力的人，可以由其法定代理人代理参加行政法律关系。

（二）行政法律关系的客体

行政法律关系的客体，是指行政法律关系当事人权利、义务所指向的对象。包括物、行为和精神财富。如果当事人的权利、义务没有指向的对象，那么这种权利、义务就是空洞的，没有存在的意义，因而法律关系也难以成立。所以，客体也是构成行政法律关系不可缺少的要素。

1. 物。物是行政法律关系比较常见的客体。作为行政法律关系客体的物，可以是物质形式，也可以是货币形式；可以是消费资料，也可以是生产资料。例如，行政赔偿关系的客体可能是金钱，行政没收关系的客体可能是物品，行政救济关系的客体可以是生活资料，行政合同关系的客体则可以是生产资料。

2. 行为。行为作为行政法律关系的客体，包括作为和不作为，它可以是行政主体的行为，也可以是行政相对方的行为。例如，因行政处理引起的行政法律关系的客体，可以是行政主体责令行政相对方为一定行为；而因行政相对方申请行政主体颁发执照引起的行政法律关系中的客体，则是行政相对方的申请行为。

当然，并不是所有的行为都可以成为行政法律关系的客体，只有与行政职能有关且具有法律意义的行为或经法律规范的行为，才能成为行政法律关系的客体。

3. 精神财富。作为行政法律关系客体的精神财富，是指行政法律关系主体从事智力活动所取得的成果，如学术著作、专利、发明等。例如，行政相对方向行政机关申请发明专利权而与行政机关发生争议所引起的行政法律关系，其客体是一定形式的智力成果。

在这里应当注意，行政法律关系的主体和客体并不等于行政