

全国普通高等教育高职高专法律类规划教材

行政法律原理与实务

全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会 审定

主 编 ◎ 叶群声

副主编 ◎ 徐明江 谢祥为

全国普通高等教育高职高专法律类规划教材

行政法律原理与实务

全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会 审定

主 编 ◎ 叶群声

副主编 ◎ 徐明江 谢祥为

撰稿人 ◎ (以撰写章节先后为序)

徐明江 高洁如 杨 斌

吕学军 叶群声 徐艳群

谢祥为 王泽庆

图书在版编目(CIP)数据

行政法律原理与实务 / 叶群声主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2009. 3

ISBN 978-7-5620-3337-0

I. 行... II. 叶... III. 行政法-中国-高等学校:技术学校-教材 IV. D922.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第023496号

出版发行 中国政法大学出版社
经 销 全国各地新华书店
承 印 北京华正印刷有限公司

787×960 16开本 16.75印张 310千字

2009年3月第1版 2009年3月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3337-0/D·3297

定 价: 24.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号
电 话 (010) 58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088
电子信箱 zf5620@263.net
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所



作者简介



叶群声，男，江西司法警官职业学院党委书记、院长、教授，江西省第四届高校省级教学名师，江西财经大学法学院、江西师范大学政法学院法律硕士研究生导师。著有：《行政处罚法概论》（主编，江西人民出版社2003年版）、中国高等法律职业教育新编全景式法学案例教材系列丛书《行政诉讼法卷》（主编，法律出版社2006年版）、《行政处罚与刑罚的适用衔接》（《江西社会科学》2004年第3期）等。

徐明江，男，中共北京市委政法委党校副校长，北京政法职业学院副院长、副教授，中国法学会会员、中国行政法教学研究会理事。著有：《行政法与行政诉讼法学》（主编，中国人民公安大学出版社2002年版）、《行政法原理与实务》（副主编，中国政法大学出版社2002年版）、《行政诉讼法理论与实务》（主编，高等教育出版社2004年版），发表学术论文30余篇。

谢祥为，男，江西司法警官职业学院法律系主任、教授，江西财经大学法学院法律硕士研究生导师。著有：《法律原理与技术》（合著，中国政法大学出版社2007年版）、《行政救济法原理》（合著，中国政法大学出版社2004年版）、《国家追偿标准研究》（《江西社会科学》2006年第12期）等。

王泽庆，男，天津政法管理干部学院副院长、副教授。著有：《行政诉讼法理论与实务》（副主编，高等教育出版社2004年版）、《行政法原理与实务》（合著，中国政法大学出版社2002年版）、《行政诉讼法教程》（合著，南开大学出版社1990年版）等。

吕学军，男，宁夏司法警官职业学院教务处副处长、副教授。著有：《中国宪法教程》（合著，宁夏人民教育出版社2004年版）、《行政程序法学》（合著，中国政法大学出版社2004年版）、《行政相对人程序参与权利评析》（《宁夏党校学报》2006年第1期）等。



徐艳群，女，江西司法警官职业学院行政法教研室主任、副教授、法学硕士。著有：《公务员考试一本通》（副主编，吉林大学出版社 2008 年版）、《关于完善我国行政听证制度的思考》（《江西社会科学》2006 年第 2 期）等。

高洁如，女，北京政法职业学院讲师。著有：《警察行政法案例评析》（合著，中国人民公安大学出版社 2005 年版）、《警察执法监督及行政救济案例与理论分析》（合著，群众出版社 2005 年版）、《设立专家证人制度的构想》（《政法学刊》2008 年第 2 期）等。

杨 斌，男，山西警官职业学院讲师，法学硕士。著有：《实用案例选编》（合著，山西人民出版社 2004 年版）、《知识产权法》（合著，法律出版社 2006 年版）、《浅议行政合同》（《山西省委党校学报》2007 年专辑）等。



出版说明



世纪之交,我国高等职业教育进入了一个以内涵发展为主要特征的新的发展时期。高等法律职业教育作为高等职业教育的重要组成部分,也经历了一个从无到有,从小到大,从弱到强,不断探索,不断创新,不断发展的过程。

1995年5月,司法部在上海召开法律职业教育会议,提出根据法律职业岗位要求合理调整办学层次,积极发展法律高等职业教育,组织并完成了“法律高等职业教育可行性研究”报告。1997年司法部原法学教育司再次就开展法律高等职业教育组织调研论证,并于1998年6月在有关政法院校开展了“教育思想观念大讨论”活动,不断探索和推动法律高等职业教育的兴起。1999年1月,随着教育部和国家发展计划委员会《试行按新的管理模式和运行机制举办高等职业技术教育的实施意见》的颁布,各地成人政法院校纷纷开展高等法律职业教育。随后,全国大部分司法警官学校,或单独升格,或与司法学校、政法管理干部学院等院校合并组建法律类高等职业院校举办高等法律职业教育,一些普通本科院校、非法律类高等职业院校也纷纷开设高职法律类专业,高等法律职业教育蓬勃兴起。2004年10月,教育部颁布《普通高等学校高职高专教育指导性专业目录(试行)》,将法律类专业作为一大独立的专业门类,正式确立了高等法律职业教育在我国高等职业教育中的重要地位。2005年12月,受教育部委托,司法部组建了全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会,积极指导并大力推进高等法律职业教育的发展。

截至2007年11月,全国开设高职高专法律类专业的院校有400多所,2008年全国各类高校共上报目录内法律类专业点数达到700多个。为了进一步推动和深化高等法律职业教育教学的改革,促进我国高等法律职业教育的类型转型、质量提升和协调发展,全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会于2007年10月,启动了高等法律职业教育规划教材编写工作,现已有部分教材经审定即将出版。该批教材积极响应各专业人才培养模式改革要求,紧密联系课程教学模式改革需要,以工作过程为导向,对课程教学内容进行了整合,并重新设计相关学习



情景、安排相应教学进程,突出培养学生一线职业岗位所必需的职业能力及相关职业技能,体现高职教育职业性、实践性和开放性要求。教材的编写力求吸收高职教育课程开发理论研究新成果和一线实务部门工作新经验,各门教材编写组都按要求邀请相关行业实务专家、业务骨干参与共同编写,着力使本规划教材课程真正反映当前我国高职高专教育法律类专业人才培养模式及教学模式改革的新趋势,成为我国高等法律职业教育中的精品教材。

全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会

2009年2月



编写说明



根据高等法律职业教育的需要,在全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会的组织、指导下,我们编写了本书。

从体系上看,本书主要包括行政法基础理论、行政法主体、行政行为、行政救济等几个模块。在本书编写过程中,我们遵循高等职业教育的基本规律,紧密结合法律职业教育的特点,力求准确、简要阐明行政法律基本理论,融会行政法律教学与科研的最新成果,力求做到行政法律理论知识传授和岗位专业技能培养的有机统一,注重理论与实践的紧密结合。在编写风格上,为激发学生学习该课程的兴趣,本书从形式到内容都充分考虑到了高职学生的心理特征和认知水平,避免晦涩冗长的叙述和过于抽象复杂的概念,语言文字力求简洁、通俗、易懂,便于学生学习和理解。

本书由主编叶群声同志拟定编写提纲。2008年6月,全体编写人员在江西南昌召开了编写会议,对编写提纲进行讨论,确定了教材编写的基本原则和基本要求。在编写过程中,各位作者就教材内容之间的衔接问题进行了多方面的沟通与协调。2009年1月,在北京召开了统稿会,由主编、副主编进行最后的定稿。

本书由叶群声同志任主编,徐明江、谢祥为同志任副主编。各章撰稿人(以撰写章节先后为序)分别为:

徐明江 第一、二章

高洁如 第三章

杨 斌 第四、五章

吕学军 第六、十三章

叶群声 第七、十二章

徐艳群 第八章

谢祥为 第九、十一章



王泽庆 第十章

在本书编写过程中，我们参考和借鉴了大量的行政法律方面教材、著作和网络媒体资讯，对此谨向原作者致以衷心的感谢。同时，对全国高职高专教育法律类专业教学指导委员、各位作者所在单位以及中国政法大学出版社给予的大力支持表示诚挚的谢意。

编 者

2009 年 2 月于南昌

课程标准



课程名称：《行政法律原理与实务》

适用专业：法律文秘专业

一、前言

1. 课程性质。本课程是法律文秘专业的专业核心课程，目标是让学生掌握行政法律的基本知识，具备行政法律的认知能力和一定的诉讼参与能力。它要以法学基础理论、宪法基本知识课程的学习为基础，同时，它也是进一步学习法律文书课程的基础。

2. 设计思路。本课程是依据法律类专业培养方案中的专业知识必修课设置的。其总体设计思路是：打破以系统知识传授为主要特征的传统学科课程模式，转变为以工作岗位为中心组织课程内容，构建所需理论知识的模式。教学过程中，通过到相关单位实习和校内实训，采取工学结合的方式，发展学生的职业能力。教学效果评价采取阶段性评价和终结性评价相结合的方式，重点评价学生行政法律的认知能力和一定的诉讼参与能力。

本课程总学时为 72 学时。

二、课程目标

本课程对学生在知识方面的基本要求是：能掌握行政法和行政诉讼法的基本理论，能熟悉行政法和行政诉讼法的基本法律制度。

本课程对学生在能力方面的基本要求是：能具有一定的法律素养，具备行政法律的认知能力和一定的诉讼参与能力。

三、课程内容和要求

本课程分行政法和行政诉讼法两部分。

知识要求：能掌握行政法和行政诉讼法的基本理论，熟悉行政法和行政诉讼法的基本规定。

能力要求：具备识别行政主体、行政行为、行政诉讼的能力，解决行政纠纷以及参与诉讼的能力。



四、实施建议

1. 教材编写。本教材编写的总体要求是：必须依据课程的性质，充分体现课程的设计思路，科学合理地设计课程的内容，实现课程的目标。

具体要求：一是教材编写技术要规范；二是编写要符合要求。

2. 教学建议。在教学模式上，实行以学生为主体、以工作岗位为中心组织课程内容的教学模式；在教学内容上，重点讲授基本的行政法律制度，培养学生一定的法律专业素养；在教学方法上，采用知识传授和必要的实训方法，发展学生的法律识别能力和一定的诉讼参与能力；在教学手段上，充分利用多媒体教学和网络资源。

3. 教学评价。建立阶段性评价（每学期可分三阶段评价）和目标评价（知识评价和能力评价）相结合的评价机制。



目录CONTENTS

第一章	行政法概述 ▶ 1
	第一节 行政法概念 / 1
	第二节 行政法律关系 / 8
	第三节 行政法的基本原则 / 18
第二章	行政法主体 ▶ 26
	第一节 行政主体 / 26
	第二节 公务员 / 34
	第三节 行政相对人 / 38
第三章	行政行为 ▶ 45
	第一节 行政行为概述 / 45
	第二节 行政行为分类 / 48
	第三节 行政行为效力 / 52
	第四节 行政程序 / 59
第四章	抽象行政行为 ▶ 68
	第一节 行政立法 / 68
	第二节 行政规定 / 76
第五章	具体行政行为 ▶ 83
	第一节 行政许可 / 83
	第二节 行政处罚 / 91
	第三节 行政强制 / 99
第六章	行政复议 ▶ 107
	第一节 行政复议概述 / 107
	第二节 行政复议范围 / 110
	第三节 行政复议主体与管辖 / 114
	第四节 行政复议参加人 / 118
	第五节 行政复议程序 / 121



第七章	行政诉讼概述 ▶ 130
	第一节 行政诉讼概念 / 130
	第二节 行政诉讼原则 / 134
	第三节 行政诉讼基本制度 / 138
	第四节 行政诉讼与行政复议 / 144
第八章	行政诉讼受案范围与管辖 ▶ 150
	第一节 行政诉讼受案范围 / 150
	第二节 行政诉讼管辖 / 159
第九章	行政诉讼参加人 ▶ 169
	第一节 行政诉讼原告 / 169
	第二节 行政诉讼被告 / 173
	第三节 行政诉讼第三人 / 176
第十章	行政诉讼证据 ▶ 182
	第一节 行政诉讼证据概述 / 182
	第二节 行政诉讼举证责任 / 186
	第三节 人民法院对行政诉讼证据的处理 / 189
第十一章	行政诉讼审理 ▶ 197
	第一节 行政诉讼起诉和受理 / 197
	第二节 第一审程序 / 202
	第三节 第二审程序 / 207
	第四节 审判监督程序 / 212
第十二章	行政诉讼裁判 ▶ 218
	第一节 行政诉讼法律适用 / 218
	第二节 行政诉讼判决 / 221
	第三节 行政诉讼裁定 / 229
	第四节 行政诉讼决定 / 232
第十三章	行政赔偿 ▶ 236
	第一节 行政赔偿概述 / 236
	第二节 行政赔偿范围 / 238
	第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关 / 241
	第四节 行政赔偿程序 / 243
	第五节 行政赔偿方式和计算标准 / 248

第一章 行政法概述

学习目标:

- 理解行政、行政法的基本概念和特殊属性
- 掌握行政法律关系的主要内容和法律适用,明确行政法在法律体系中的地位,能够运用行政法的基本原则分析行政法的典型案例
- 了解行政法的基本渊源和形式



第一节 行政法概念

导入案例

周某家有一幅祖传字画,邻村张某获悉此事后,误以为该画是苏东坡所作,即与邻乡李某联系,欲动员周某出售此画,从中收取介绍费。2006年7月8日,李某向县公安局报案。次日,县公安局的两名警察着便装以买画人身份来到张某家,要求张某帮助买画。同年9月7日,该两名警察与李某、张某同乘一辆面包车来到周某家附近。两名警察仍以买画人身份由张某带领来到周某家中,与周某交涉买画事宜。后与周某约定,以6.5万元购买字画,到停车处交货付钱。当周某携字画到停车处后,被两名警察强行推进汽车并戴上手铐带往县公安局。经询问得知,周某对该字画的作者、价值都一无所知。于是县公安局将周某释放回家,但以其倒卖文物为由扣留字画。之后,周某几次至县公安局索要字画,县公安局都未归还,也没有作出予以没收或归还的决定。为此,周某向县人民法院提起行政诉讼,请求判令县公安局返还所扣留字画。法院经过审理认为,周某所收藏的字画属于文物,但所谓的倒卖行为是在县公安局警察的引诱、诱导下形成的,县公安局已构成滥用职权,因此其扣押字画的行为也是违法的。故判决县公安局于10日内返还所扣押字画。

● 本案知识点: 行政法的作用

一、行政

行政是指一定组织对一定范围内的事务进行组织与管理等活动。国家以及其他社会组织都有其行政活动,其中国家实施的行政活动被称为“国家行政”或



“公共行政”，是指专门的国家机关基于公共利益对国家和社会事务的组织与管理。其他社会组织如各种企业、事业单位、社会团体等对自身事务所实施的行政活动则称为“私行政”。〔1〕

行政法所涉及的行政是指国家行政，即公共行政。公共行政与私行政比较，有以下几个特点：

1. 国家性。公共行政的主体是政府（即国家行政机关）和法律、法规授权的组织，而私行政的主体则可以是任何组织、单位和团体。公共行政是为实现国家目的而进行的国家管理活动，而私行政不具有此目的，其通常只是追求本团体或个人的利益。

2. 强制性。公共行政在性质上属于国家管理，是行使国家权力的活动，它的实施以国家强制力为后盾。行政主体有义务体现和实现国家意志，行政相对人有义务服从、接受和协助，行政法律关系的任何一方当事人如不履行法定义务，都要受到法律的制裁。而私行政通常是某一组织对其内部事务进行的管理活动，不具有国家强制性。

3. 广泛性。公共行政的范围和对象是国家的公共事务，包括政治、经济、军事、文化、教育、治安、外交、医疗、交通等社会诸领域。而私行政通常只涉及某一组织内部的某一方面的管理事务。

4. 执行性。公共行政是在国家职能分工的基础上，由专门的国家行政机关所实施的活动。现代国家的职能分为立法职能、行政职能和司法职能。其中，行政职能是指由国家行政机关执行法律和决定。尽管随着社会发展的需要，行政活动已经向立法和司法领域扩展，出现了行政立法和行政司法活动，但在本质上，其基本任务仍为执行国家的法律。

5. 法律性。法治原则已成为现代国家制度的基本原则，依法行政是依法治国的必然要求，是现代行政法的根本原则。它要求一切行政活动都必须遵循法律所规定的条件、程序、方式和形式，一切违法行政活动都要受到法律的追究并承担相应的法律责任。〔2〕

二、行政法

（一）行政法的概念与特征

行政法是指调整因行政活动而形成的社会关系的各种法律规范的总和。行政法的概念要从以下三个方面来把握：

〔1〕 方世荣主编：《行政法原理与实务》，中国政法大学出版社2002年版，第1页。

〔2〕 张正钊主编：《行政法与行政诉讼法》，中国人民大学出版社1999年版，第8页。



1. 行政法的性质特征。^{〔1〕}

(1) 公法性。公法与私法的划分源自罗马法,公法调整公共利益,处理公共关系,公法的主体有一方为公共权力机关。行政法主要调整公共权力关系,即国家行政机关在行政管理和公务活动之中形成的社会关系。行政法是公法,行政活动不能以私法的原则和手段来调整,行政活动有时受到比私人活动更多的限制和强制。

(2) 强制性。也称为行政法的强行性,因为行政法规定的事项多是事前作为或不作为,不得由私人违反或擅作变更。行政机关依法表示的国家意思具有公定之效力,行政相对人或利害关系人不得否认。如有争执,须依法定程序进行补救。

(3) 国内性。行政法主体都是国内主体,国家与国家之间的双边关系或多边关系不属于行政法的调整范围。尽管国内行政法有时也为国际公法吸收为国际关系的法律渊源,同时国际法有些情况下也是国内行政法的渊源,但这些并不影响行政法的国内法性质。行政法的国内性还可以延伸,如本国机关驻外国或本国公民侨居国外,原则上仍适用本国行政法,但如与所在国法律有冲突,可依照相关条约、国际法或国际惯例等规定解决。

(4) 政治性。行政法是近代分权的产物,但更是限制、控制与规范权力行使的要求,因此行政法是宪法的实施法,是动态的宪法。行政法的研究领域涉及国家、公民、国家权力、国家机关、公民权利等诸多内容,此外还有政党、政策、行政行为等政治现象,因此,行政法可以认为是具有政治意义的法。此外,行政法受一国政治体制、政治变迁和政治文化的影响也很大。

2. 行政法的内容特征。

(1) 广泛性。行政法调整的对象、规范的内容、行政法的主体涉及社会生活的所有领域。尽管各国对行政机关的规定不一样,但现代社会是一个行政无所不在的社会。行政活动涉及国家的国防、外交、经济、文化、教育、卫生、城乡建设等各方面的管理,因而决定了行政法的内容也必然极为广泛。

(2) 变动性。社会生活的发展和变迁导致行政法调整对象和手段的变化,相对于宪法、民法、刑法、诉讼法等部门法来说,行政法的内容经常发生变化,稳定性相对较差。社会生活发展、改革甚至革命,行政法的内容也就随之进行修改,如果不适时修改,势必带来行政法的滞后,影响行政权的行使。

3. 行政法的形式特征。

(1) 非法典性。行政法无完整、统一的行政法典。大陆法系以法典化为主

〔1〕 程华、徐明江主编:《行政法与行政诉讼法学》,中国人民公安大学出版社2002年版,第7页。



要形式特征，英美法系虽重视判例之作用，但在刑法、合同法等领域，法典化也是十分明显的。世界上到目前为止还没有一个国家制定出一部统一的、内容完整的行政法典，其主要原因就在于行政法的内容广泛并且经常发生变化。因此，行政法的表现形式具有多样性，是以分散的法规来表现的，且其法规数量无法准确统计。

(2) 总和性。行政法是有关行政活动的各种法律规范之总和。在现实生活中，行政法并不是一部包罗万象的法典，它实际上是由各种各样规定行政活动的法律规范共同组成的，这些法律规范则分别规定在宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、法律解释以及有关的国际条约、国际惯例等众多的法律文件之中。行政法是这些行政法律规范的总和。

(3) 一体性。在行政法中，实体法与程序法没有明显的界限，为了适用上的方便，行政法通常将实体规范与程序规范合为一体，规定在同一个法律文件之中。如《中华人民共和国行政处罚法》，就既规定了行政处罚权的设定、行政处罚的适用原则和条件等实体内容，又规定了行政处罚的程序内容。

(二) 行政法的分类和内容

1. 行政组织法、行政行为法、行政监督法和行政救济法。这是以行政法的作用为标准对行政法所作的分类：①行政组织法是关于行政机关的设置、编制、职权、职责、活动程序以及行政机关与公务员双方在录用、培训、考核、奖惩、晋升、调动中的权利义务关系等方面的规范；②行政行为法主要是规定行政主体实施行政行为的范围、方式、条件和程序及公民、法人和其他组织一方参与行政活动的方式、方法等；③行政监督法是对行政进行监督的规范，即特定行政主体对于一般行政主体的行为进行检查督促的行政法规范；④行政救济法是规定如何对违法、不当或其他行政行为造成的后果进行补救的规范，如行政赔偿法、行政补偿法、行政复议法、行政诉讼法等。

2. 一般行政法和特别行政法。这是以行政法调整对象的范围为标准对行政法所作的分类：①一般行政法是对一般的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范与原则的总称，如公务员法、行政处罚法、行政组织法、行政程序法等。一般行政法调整的一般行政关系和监督行政关系的范围广，覆盖面大，具有更多的共性，通常是其他行政法规范的基础。②特别行政法是对特别的行政关系和监督行政关系加以调整的法律规范与原则的总称，如公安行政法、经济行政法、教育行政法、生态行政法等。相对于一般行政法而言，特别行政法比较具体、细致。

3. 实体行政法和程序行政法。这是以行政法的性质为依据对行政法所作的分类：①实体行政法是规定行政机关、公民一方以及国家监督机关在行政活动中