

主编简介

罗文剑 江西吉水人，管理学博士，南昌大学公共政策与管理学院公共管理学系教授、硕士生导师，江西省党风廉政建设研究中心副主任。南昌大学教学名师、南昌大学十大教学标兵。兼任江西省公共管理学会常务理事、江西省哲学学会常务理事。主要致力于廉政与法治、公共治理与绩效管理方面的教学与研究。出版著作或教材3部，参与或主持国家级、省部级项目20余项。在《中国行政管理》等刊物上发表论文50余篇。获批国家级一流本科课程、江西省一流本科课程、江西省精品在线开放课程各1门。获得省级教学成果奖二等奖、省级教育科学研究优秀成果奖三等奖、南昌大学教学成果奖二等奖等教学奖励20余项。

策划编辑：周晓方

宋 焱

责任编辑：林珍珍

装帧设计：廖亚萍




华中出版

超越传统出版 影响未来文化
全国免费服务热线：400-6679-118



普通高等学校“十四五”规划行政管理专业新形态精品教材
南昌大学行政管理国家级一流专业建设点示范教材

编 委 会

主 任

尹利民

副主任

袁小平 黎欠水

委 员 (以姓氏拼音为序)

韩 艺 江国平 罗文剑 聂平平

唐 兵 文卫勇 许祥云 周庆智

当前,全球化、信息化、市场化构成了现代社会的主基调,它们不仅促进了生产力的快速发展,而且带动了一系列社会变革。可以说,变化才是这个时代永恒的主题。无论在经济、社会还是政治等领域,协同、合作、共享、共同体等成为关键词,而这些又与“治理”紧密联系在一起。传统的“管理”过渡到现代的“治理”,这表明治理主体与客体的权力观念、利益关系及身份地位等都发生了不同程度的改变,而这种改变正是推动社会现代性发展的基本力量。

在迈向现代社会的进程中,政府的力量是不可或缺的,或者说,现代国家的政府正在以某种方式介入或承担着广泛的公共服务职能,为现代社会的转型提供动力。因此,从这个意义上说,一个高效服务型政府是现代社会的重要标志。正基于此,我们提出要构建国家治理体系和治理能力的现代化,建设高效的服务型政府,以加快我国向现代社会转型。构建国家治理体系和治理能力现代化的时代需求,不仅推动了公共管理学科重心转移,而且也带来了公共管理专业结构的变化。现代经济学、社会学、政治学、心理学和法学等学科理论的相互交叉和借鉴成为现代学科发展的主流,新文科概念的出现加速了学科间相互跨界,以更好地服务于社会经济发展的需要。显然,公共管理作为一门应用性很强的学科,也应该广开门路,以开放包容的姿态,从其他学科吸收更多的营养,带动本学科快速发展。可喜的是,近些年,我国公共管理学科不断从心理学、法学、经济学等学科中汲取资源,形成学科交叉,从而使公共管理学科呈现出蓬勃发展的态势,这不仅缩小了我国公共管理学科与国际公共管理学科的差距,而且提升了其社会服务能力,为我国国家治理体系和治理能力现代化建设提供了智力支持。

党的十八大报告指出,要推动高等教育的内涵式发展。那么,如何来推动高等教育的内涵式发展?在笔者看来,除了遵循教育发展、知识发展和人的发展的基本规律外,就是要重视学科的发展和建设,而学科建设的根本目的是培养高水平人才。显然,在学科建设的环节中,课程建设不可或缺,换言之,学科建设的层次需要通过高水平的教材建设来实现。因此,国内外著名高校都非常重视通过高质量、高水平的教材建设

来推动课程建设,进而提高学科建设水平,最终实现高水平人才培养的目标。

1887年,伍德罗·威尔逊发表的《行政学之研究》标志着公共行政学的诞生。公共管理学经历了传统的公共行政、行为公共行政、新公共行政和现代公共行政几个重要的发展阶段,后又发展到公共管理、新公共管理和公共服务的阶段,至今已有百余年的历史。在中国,公共管理仍然是一门新兴学科,仍然处在从国外引进、借鉴和消化理论的阶段,公共管理学科的本土化还没有完成。为此,中国人民大学出版社引进了多种公共管理的经典教材,将“经典教材”系列、“公共管理实务”系列、“政府治理与改革”系列、“学术前沿”系列、“案例”系列和“学术经典”系列全方位引入中国。同时,该社还积极推进公共管理学科教材的本土化,组织国内著名的公共管理学者编写教材,积极向各大高校推送,这些举措对推进公共管理学科的发展起到了很重要的作用。

尽管如此,公共管理学科还处在不断发展的过程中,我国也正在进行大规模的政府机构改革,如“放管服”的改革、“省直管县”的改革、行政管理体制的改革等,这些改革的最新成果应该反映在公共管理学科的教材中,而现有的教材并没有体现这一趋势,没有把最新的改革成果嵌入教材之中。为了弥补这一缺憾,我们与华中科技大学出版社合作,组织编写了这套教材。与已有的公共管理类教材相比,本系列教材具有以下几个特点。

第一,前沿性。系列教材注重将最新的公共管理研究成果引入教材之中,反映公共管理最新的研究理论和学术主张,在内容上凸显其前沿性。比如,公共管理的前沿研究包括公共服务动机、公共服务的共同生产、绩效管理、数字政府、技术治理等领域,这些最新的研究内容在《公共组织理论》《绩效管理》等教材中得到系统的体现。

第二,时代性。立足于新时代的背景,瞄准乡村振兴等国家战略需求,将人才振兴、乡村规划、乡村建设行动等内容纳入系列教材,比如,《人力资源开发与管理》《乡村振兴与乡村规划十讲》《乡村振兴综合服务与社会实践十讲》等教材具有明显的时代性和战略需求导向。

第三,交叉性。公共管理学科越来越注重借鉴其他学科的资源来丰富本学科的内涵,因此,本系列教材除了涉及传统的公共管理外,还注意吸收其他学科资源,充实和丰富教材的内容。比如,与其他同类教材相比,《管理心理学》《乡村振兴与乡村规划十讲》《社会工作理论》等教材吸收了心理学、社会学、政治学等学科资源,具有明显的学科交叉性。

第四,数字化。本系列教材充分利用现代数字技术,把相关的知识点串联起来,每个章节都附带二维码链接,既方便学生学习和教师教学,又能使学生加深对知识点的理解,达到融会贯通的效果。

本系列教材是南昌大学行政管理国家级一流专业建设点示范教材的一部分,《乡村振兴综合服务与社会实践创新》等是省级一流课程的配套教材,由南昌大学公共管理学院与华中科技大学出版社共同组织策划,得到了华中科技大学出版社人文社科图书分社周晓方社长的大力支持。为保证教材的质量,编写本系列教材之初,成立了由

该领域诸多学者组成的编辑委员会来具体组织实施。另外,本系列教材的出版得到了南昌大学“十四五”双一流建设专项经费的支持,借此,谨向所有为本系列教材出版付出艰辛努力和大力支持的单位和个人表达崇高的敬意和衷心的感谢!

丛书编委会
2021年11月8日

现实生活中的每一位公民,其衣食住行、生老病死等方方面面,无不与政府有着千丝万缕的联系。在政府提供公共服务和进行公共管理的过程中,政府与公民之间的复杂互动关系,需要在行政法律中予以规范和明确。在全面依法治国的时代背景下,政府权力如何规范?公民权利又如何保障?

党的十九大提出了未来30年法治中国建设“两步走”战略。第一步,从2020年到2035年,在基本实现社会主义现代化的同时,基本建成法治国家、法治政府、法治社会。第二步,从2035年到21世纪中叶,在把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的同时,全面建成法治中国。习近平指出,法治国家、法治政府、法治社会三者各有侧重、相辅相成,要以建设法治政府为目标,建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,积极推行政府法律顾问制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,推进各级政府事权规范性、法律化。行政法学是研究行政法与行政诉讼法的科学,目标是建设法治政府,其实质是规范行政权力的依法行使,同时对于促进法治社会和法治国家的实现具有非常重要的意义。理论联系实际,法律联系生活。考虑到市场上关于行政法学方面的理论教材较多,而案例教材相对较少,本教材重点聚焦行政法案例实践与理论知识的结合,丰富的案例素材和专业的理论分析有助于本科生或研究生深化对行政法学知识的理解,学会如何同行政机关打交道、如何促进行政行为更加规范有效,并将快速提升自身的法律意识以及维护自身合法权益的能力,树立建设中国特色社会主义法治国家的坚定信心,为实现法治国家、法治政府、法治社会而贡献智慧和力量。

本教材总体上按照基础理论、行政法主体、行政行为、权利救济的框架与思路展开,基本理论主要涉及行政法概述和行政法的基本原则;行政法主体主要包括行政主体和行政相对人;行政行为主要包含一般行政行为和具体行政行为(比如行政立法、行政许可、行政检查、行政处罚等);权利救济主要囊括了行政复议、行政诉讼和行政赔偿等。本教材具体章节编写分工如下:罗文剑、吴海波,第一章、第二章;吕华、夏幼根,第三章;罗文剑、李孝瑶,第四章;陈洋庚、李强,第五章、第六章;吕华、章嘉明,第七章;钱全、柴昉玥,第八章;罗文剑、王笑宇,第九章;钱全、赵鸿喆,第十

章；罗文剑、任媛媛，第十一章、第十二章；罗文剑、刘钰婕，第十三章、第十四章。本教材得以付梓，还要特别感谢华中科技大学出版社的大力支持与帮助。最后，我还要对本教材引用的知识点或案例作者以及可能由于疏漏而未能标明的文献作者谨致谢忱。囿于我们的学术水平与编写能力，本书难免存在疏漏或不足之处，希冀各位同仁和读者批评指正。



2022年5月

第一篇 基础理论篇

第一章	行政法概述	...	3
第一节	行政、行政权与行政法	...	4
第二节	行政法的渊源	...	9
第三节	行政法律关系	...	15
第二章	行政法的基本原则	...	19
第一节	行政法的基本原则及其作用	...	20
第二节	行政合法性原则	...	24
第三节	行政合理性原则	...	29

第二篇 行政法主体篇

第三章	行政主体	...	39
第一节	行政主体与行政法主体	...	40
第二节	行政机关	...	46
第三节	法律、法规授权的组织	...	51
第四节	受委托行使行政职能的组织	...	55
第四章	行政相对人	...	60
第一节	行政相对人及其分类	...	61
第二节	行政相对人的法律地位	...	67
第三节	行政相对人的权利和义务	...	70

第三篇 行政行为篇

第五章 行政行为	...	79
第一节	行政行为及其特征	... 80
第二节	行政行为的合法要件	... 85
第三节	行政行为的效力	... 90
第六章 行政立法	...	99
第一节	行政立法及其分类	... 100
第二节	行政立法的原则	... 108
第三节	行政立法的效力	... 113
第七章 行政许可	...	120
第一节	行政许可及其内容	... 121
第二节	行政许可事项及设定	... 127
第三节	行政许可的程序	... 133
第八章 行政检查	...	142
第一节	行政检查及其特征	... 143
第二节	行政检查的原则	... 149
第三节	行政检查的程序	... 154
第九章 行政处罚	...	160
第一节	行政处罚及其种类	... 161
第二节	行政处罚的原则	... 165
第三节	行政处罚的管辖与适用	... 170
第四节	行政处罚程序	... 175

第四篇 权利救济篇

第十章	行政复议	... 185
第一节	行政复议及其原则	... 186
第二节	行政复议的范围	... 190
第三节	行政复议的管辖	... 195
第四节	行政复议参加人	... 199
第五节	行政复议的程序	... 204
第十一章	行政诉讼的受案范围与管辖	... 210
第一节	行政诉讼及其原则	... 211
第二节	行政诉讼的受案范围	... 217
第三节	行政诉讼管辖	... 222
第十二章	行政诉讼参加人	... 231
第一节	行政诉讼原告	... 232
第二节	行政诉讼被告	... 239
第三节	行政诉讼第三人	... 245
第十三章	行政诉讼程序	... 251
第一节	起诉与受理	... 252
第二节	行政诉讼一审和二审程序	... 257
第三节	行政诉讼审判监督	... 266

第十四章	行政赔偿	... 271
第一节	行政赔偿的特征	... 272
第二节	行政赔偿的范围	... 279
第三节	行政赔偿的程序	... 284
第四节	行政赔偿的方式与标准	... 290
参考文献		... 296

第一篇

基础理论篇



第一节 行政、行政权与行政法

一 相关案例

(一) 案例一：李某诉某县工商局案^①

某县工商局决定购买一批办公家具，赴家具市场选购。在与某家具公司负责人李某讨价还价过程中，争执不下，双方无法在价格上达成协议，工商局工作人员遂返回。第二天，工商局工作人员再次来到家具市场，以该家具公司售卖假冒伪劣商品为由，吊销了该家具公司的营业执照，并处罚款 10000 元。家具公司负责人李某不服，遂向当地人民法院提起行政诉讼，请求撤销工商局对其作出的吊销营业执照和罚款的行政处罚决定。



案例思考

本案例中，某县工商局作为政府部门、行政机关，购买办公家具这一行为是否属于“行政行为”？

(二) 案例二：胡某某涉违法运输案^②

2019 年 7 月 1 日晚，胡某某驾驶川 L 牌小型普通客车行驶至 G93 成渝环线乐宜高速五通桥收费站。交通执法人员在检查时发现：该车驾驶员胡某某运载乘客从犍为县经乐宜高速至乐山市，车上乘客张某、邱某某、董某、罗某某均表示不认识司机，并承认已与胡某某谈妥车费，商定到目的地后每人支付车费 25 元。该车核载 5 人，乘客

^① 案例来源：<https://www.ppkao.com/tiku/shiti/B712732270C9128AC3E985D55A8133E7/63cc3d9e1b7b43b48325f50296677926.html>。

^② 案例来源：<http://jtt.sc.gov.cn/>。

提供了与驾驶员联系的通话记录。该车未取得道路运输证,且机动车行驶证上使用性质为非营运车辆,胡某某本人也无法当场提供其他有效证明。当事人的行为构成未经许可擅自从事出租汽车客运的违法行为,该违法行为系首次被查处,以上事实违反了《四川省道路运输条例》第八条的规定。依据《四川省道路运输条例》第六十四条、《四川省交通运输行政处罚裁量权实施标准三》(道路运政)的规定,四川省交通运输厅高速公路交通执法第四支队五大队于2019年8月1日作出责令改正通知书以及违法行为通知书,责令胡某某对未经许可从事出租汽车客运的违法行为立即进行改正,前述两份通知书于同日送达胡某某。经集体讨论,于2019年9月3日作出行政处罚决定书,给予胡某某罚款10000元的行政处罚,并告知其作出行政处罚的事实、理由和依据以及陈述、申辩的权利。次日,该决定书向胡某某进行了送达。

胡某某在收到行政处罚决定书后,并未及时履行义务缴纳罚款。



案例思考

本案例中,胡某某能否不缴纳罚款?

二 相关理论知识

(一) 行政的概念

从一般意义上讲,行政是指社会组织对一定范围内的事务进行管理和组织的活动。从这一意义上看,行政存在于任何社会组织之中,如国家机关、社会团体、企事业单位等。换言之,一切社会组织都存在行政。社会组织对这些事务的管理和组织活动可以分为两大类:一是社会组织对其内部事务的组织管理,这种活动在国外被称为“私人行政”,在我国一般被称为“一般行政”;另一类是国家基于公共利益和公共秩序对全社会的组织与管理,这种管理被称为“国家行政”或“公共行政”。

行政法不是一切行政管理的法律规范,只是以公共行政作为自己的研究对象。行政法意义上的行政,是一个相对于立法、司法的概念,专指国家行政或公共行政。正如马克思在论述行政的本质时所指出的,“所有的国家都认为原因在于行政管理机构偶然或有意造成的缺欠,于是它们把行政管理措施看作改正国家缺陷的手段。为什么呢?就因为行政管理是国家的组织活动”^①。我们可以把行政界定为,国家通过一定的组织为实现国家或社会职能而进行的公共管理活动及其过程。

^① 苗贵山:《马克思恩格斯民生思想及其当代价值》,《当代世界与社会主义》,2009年第4期。