

法  
学  
阶  
梯  
INSTITUTIONES

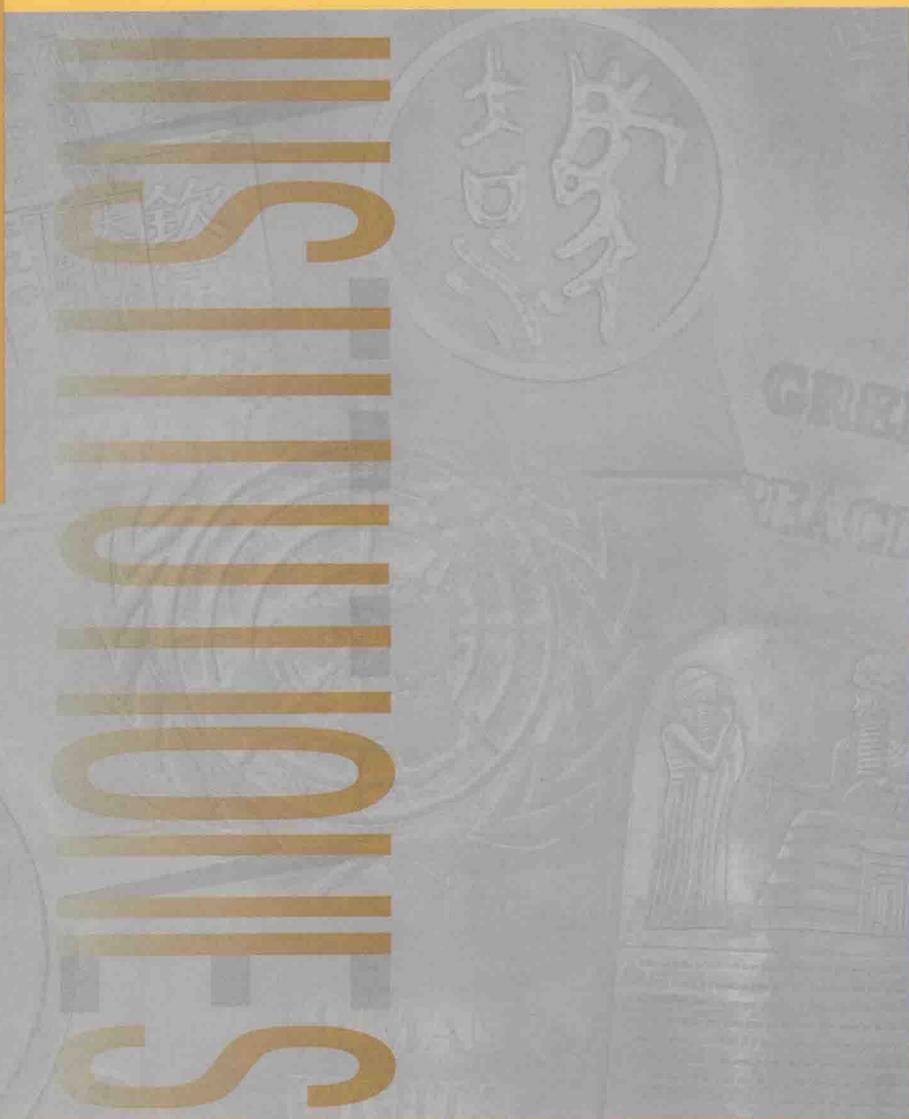
普通高等教育法学精品教材

| 第四版 |

# 行政法学

ADMINISTRATIVE LAW

胡建淼 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

法 学 阶 梯  
INSTITUTIONES

普通高等教育法学精品教材

| 第四版 |

# 行政法学

ADMINISTRATIVE LAW

胡建森 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

行政法学 / 胡建森著. — 4 版. — 北京: 法律出版社,  
2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8176 - 2

I. ①行… II. ①胡… III. ①行政法学—中国—教材  
IV. ①D922. 101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 158205 号

© 法律出版社·中国

责任编辑 / 陈 慧

装帧设计 / 乔智炜

出版 / 法律出版社

编辑统筹 / 法律教育出版分社

总发行 / 中国法律图书有限公司

经销 / 新华书店

印刷 / 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 / 沙 磊

开本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张 / 51.5 字数 / 1170 千

版本 / 2015 年 8 月第 4 版

印次 / 2015 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件 / info@lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792/9779

网址 / www.lawpress.com.cn

咨询电话 / 010 - 63939653

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店 / 010 - 63939781/9782 西安分公司 / 029 - 85388843 重庆公司 / 023 - 65382816/2908

上海公司 / 021 - 62071010/1636 北京分公司 / 010 - 62534456

深圳公司 / 0755 - 83072995 苏州公司 / 0512 - 65193110

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 8176 - 2

定价: 79.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

## 作者简介

### 胡建森

男,1957年生于浙江省慈溪市。1989年7月毕业于中国政法大学研究生院,1995年8月起任原杭州大学副校长,1998年9月起任浙江大学副校长,2007年10月起任浙江工商大学校长,2010年12月调入国家行政学院。

现任国家行政学院法学部主任,法学教授,博士生导师,中国法学会常务理事兼学术委员会委员,中国行为法学会副会长兼行政执法行为研究会会长,中国法学教育研究会副会长,东亚行政法研究会常务理事,中国行政法研究会顾问,最高人民法院特邀咨询员和案例指导工作委员会委员,最高人民检察院专家咨询委员,国务院“人民政府特殊津贴”享受者(1993),中国首届十大“杰出青年法学家”(1995),全国百千万人才(1997),中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员。

长期从事公法和行政法研究,自1990年以来,曾到美国斯坦福大学、英国爱丁堡大学、澳大利亚西澳大学、德国基尔大学、法国马赛大学等作过访问学者或学术交流。自1987年来,共出版《行政法学》、《比较行政法》、《论公法原则》、《行政强制法论》等著作九十余部(含合著),在《中国法学》、《法学研究》等刊物上发表论文一百余篇(含合著)。

## 第四版序

自从2010年2月出版《行政法学》(第三版)以来,下列原因导致了对第三版的再次修改:

第一,有关法规的制定和修改。这期间全国人大及其常委会制定了不少新法律,如《中华人民共和国行政强制法》(2011)、《中华人民共和国出境入境管理法》(2012)、《中华人民共和国精神卫生法》(2012)、《中华人民共和国旅游法》(2013)、《中华人民共和国特种设备安全法》(2013)等。这些新制定的行政性法律对我国的行政法制度和行政法理论都有直接或者间接的影响。特别是《行政强制法》的制定,它作为行政强制行为的基本法,直接冲击到传统的行政强制法理论;《出境入境管理法》的制定,直接更改了由1985年制定的原《公民出境入境管理法》和《外国人入境出境管理法》所确立的行政终裁制度。此外,还有大量法律的修改,如2011年《中华人民共和国兵役法》和《中华人民共和国道路交通安全法》的修改,2012年《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国人民警察法》和《中华人民共和国治安管理处罚法》的修改,2013年《中华人民共和国文物保护法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国证券法》的修改,2014年《中华人民共和国环境保护法》的修改和2015年《中华人民共和国立法法》的修改等,它们也都通过修改行政法制度而影响了行政法理论。特别是《立法法》和《国家赔偿法》的修改,它直接导致了行政立法和行政赔偿的制度与理论的更新。还需要一提的是,国务院的一个行政法规,即2011年制定的《国有土地上房屋征收与补偿条例》,直接改进了中国行政征收和行政补偿制度。如果《行政法学》(第三版)不作及时修改,它就会远离中国的立法实际。

第二,政府职能转变和行政审批改革的深化。自2012年新一届中央政府换届以来,为真正打造现代型法治政府,国务院继续转变政府职能,继续强调简政放权,继续推进行政审批制度的改革。短短两年时间,国务院先后取消和下放了七批共632项行政审批等事项,政府的权力清单和责任清单亦在同步推出。这一系列的行政法治改革,无不涉及行政法的理论和基础制度,特别是关联到行政权力、行政许可等行政法学基础理论。本教材《行政法学》必须对国务院的这些行政法治新实践和新成就有所反映。

第三,最高人民法院指导案例的作用。在诉讼先行的中国(行政诉讼法推进了行政实体法的发展),行政审判制度对行政法制度和理论的推进起着潜在的作用。最高人民法院在行政判决中的意见都在悄悄地影响着行政法理论。近几年来,最高人民法院越来越重视指导案例的作用。除了最高人民法院公报所公布的一系列包括行政案例在内的“指导性案例”外,最高人民法院行政审判庭自2010年以来已制作了160个“行政审判案例”。这些案例,特别是案例中的“裁判要旨”,是我修改本教材的必读材料。今天的行政法教材如果还不研究“行政审判案例”的话,它可能已不再是合格的教材了。

以上任何一条理由,都足以支持我对教材第三版的修订。《行政法学》第四版修订工作开

始于2013年10月,到2014年年底第四版修订稿基本完成时,第十二届全国人民代表大会常务委员第十一次会议于2014年11月1日通过了对《中华人民共和国行政诉讼法》的修改草案。修改后的《行政诉讼法》将于2015年5月1日起施行。《行政诉讼法》的修改,冲击的不仅仅是中国的行政诉讼制度,它也直接影响了中国的行政法基础理论。这个尚不十分完美的法律修改,仅以“行政行为”代替“具体行政行为”这一用词的变化,也足以导致许多行政法、行政诉讼法教材的修改。为此,面对刚刚修订完的稿件,我又重新对照新《行政诉讼法》进行了再次修改。无论本教材修订的质量如何,它无疑是结合新《行政诉讼法》和新《立法法》而修订的最新教材。这一点我非常欣慰。

这次修订,无论在内容上还是形式上都有较大改进。在内容上,继续按我“中观行政法学”的定位,着力推进基础理论的更新、完善和成熟;在形式上,除了保留第三版的特点(每章设“小结”、“法规连接”、“案例讨论”)外,新增了六个特点:一是增设“篇”的设置,更突显了全书的逻辑性;二是每章增设“疑难问题探讨”,使得本教材更具前沿性,增加了深度,使它既可成为本科生教材,也可成为研究生的教材;三是每章增设了复习思考题,有助于学习后复习时抓住每章的要点;四是更换了许多案例,本版所讨论的案例大多是最高人民法院(以及行政审判庭)所公布的案例,增强了案例的权威性;五是在引用的每个法规名后面一律用括号标明该法规的制定或者修订时间(已列入《法规全称简称对照表》的法规除外),以便表明该法规的“最新性”;六是在全书正文后附上了“基本概念”,便于学生们学习时对照,同时保证全书用词的统一。

《行政法学》(第四版)由六篇二十四章构成。第一篇“绪论”,回答了“什么是行政法”的问题;第二篇“主体论”,回答了“谁有权管谁”的问题;第三篇“行为论”,回答了“谁怎样管谁”的问题;第四篇“要件论”,回答了“什么样的行政行为才是合法有效”的问题;第五篇“责任论”,回答了“行政行为错了要承担什么责任”的问题;最后一篇“监督论”,回答了“如何通过行政程序追究行政责任”的问题。

从第三版到第四版,我的人生时空又跨越了整整五年。在这五年中,我的工作“常态”发生了很大变化。2010年12月30日,经历原杭州大学三年副校长、浙江大学九年副校长和浙江工商大学三年校长职位的我,带着浙江人的期待、迷惑和猜测,告别让多少人羡慕的“校长”职位,告别一个花园式的城市杭州,来到了北京,担任国家行政学院法学部主任。这既是一次组织调动,更是一次个人的人生选择。尽管我从一个单位的主要领导变成了一个单位的中层领导,从一个领导三万多人的大学来到了一个领导十几个人的机构……,但我相信北京是一个更大的舞台!我认为,本人到国家的平台上为全国领导干部这一“关键少数”布道真正的“法治”以推进中国的法治进程,比在浙江带领一个大学进入“百强”更为重要。从一个连学生跳楼、民工超生、安全卫生都必须负责的校长,变成了一个法学部主任,不能不说是一个较大的解脱,我会有更多的时间做“我喜欢做的事”。

这几年,我在北京的主业是“布道”法治,已前后作了几百场“法治报告”,上至中央政治局(2011年3月28日在中央政治局讲解《推进依法行政和弘扬社会主义法治精神》),下至乡政府,覆盖全国三十多个省市自治区。“主业”之外,还要守住“一亩三分田”(行政法学研究老本行)。《行政法学》(第四版)的推出就是“三分田”上长出的花果。

刚来北京,需要安顿的事务挺多,工作的适应、购房装房、为小孩找幼儿园……。我那位来自草原的充满柔情又带侠气的夫人非常能干,承担了许多本该由我承担的事务。当年一岁多

的女儿小格格至今已经五岁过半,这几年她陪伴着我享受北京的动物园、海洋世界、植物园、天文馆的乐趣……,带我玩遍儿童乐园里的所有游戏项目,弥补了我儿童时期的缺失。我和女儿一起成长!每每和我女儿在一起的时候,周围的一草一木、一滴水或一片云,都为我的学术研究激发灵感。我要感谢她们!

我还要感谢我的博士生陈吉利,他为我输入了许多行政法案例;同样要感谢我的博士生顾瞳瞳,她将书中的提纲翻译成英文和法文。

胡建森

2015年春

## 第三版序

《行政法学》，系属国家“九五”规划统编教材，第一版于1998年1月由法律出版社出版；第二版于2003年2月由法律出版社出版。当同类教材已修订至四、五版时，我刚刚完成了第三版。

自2003年第二版出版以来，下列情况与原因迫使我修订第三版：

第一，中国已有许多与行政法密切关联的法规被修改，如：

——《中华人民共和国宪法》经1999年修改后，又经历了2004年的修改；

——《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》经1995年修改后，同样经历了2004年的再次修改；

——1989年制定的《中华人民共和国城市规划法》被2007年制定的《中华人民共和国城乡规划法》所代替；

——1993年由国务院制定的《国家公务员暂行条例》已于2005年被全国人大常委会制定的《中华人民共和国公务员法》所取代；

——1986年制定、1994年修订的《中华人民共和国治安管理处罚条例》已于2005年被全国人大常委会新制定的《中华人民共和国治安管理处罚法》所取代；等等。

这些法规的修改，都直接或间接地影响到行政法理论的修改。

第二，中国已新出台了許多行政性法规，如：

——《中华人民共和国行政许可法》，2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过，2003年8月27日中华人民共和国主席令第七号公布，自2004年7月1日起施行；

——《全面推进依法行政实施纲要》，国务院于2004年3月22日以国发[2004]10号发布，自发布之日起施行；

——国务院办公厅于2005年7月27日推出了《关于推行行政执法责任制的若干意见》；

——《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，2006年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过，自2007年1月1日起施行；

——《中华人民共和国政府信息公开条例》，2007年1月17日国务院第165次常务会议通过，2007年4月5日中华人民共和国国务院令492号公布，自2008年5月1日起施行；

——《中华人民共和国行政复议法实施条例》，2007年5月23日国务院第177次常务会议通过，2007年5月29日中华人民共和国国务院令499号公布，自2007年8月1日起施行；

——《中华人民共和国物权法》，2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议通过，2007年3月16日中华人民共和国主席令第六十二号公布，自2007年10月1日起施行；等等。

这些法规的出台,直接丰富了中国行政法学的理论与体系。

第三,中国行政法学理论发生变化,许多行政法学理论趋向于成熟,特别是行政主体理论、行政职权理论、行政行为理论和行政程序理论;有些传统概念慢慢被新的概念所代替,如越来越多的学者主张摒弃“抽象行政行为与具体行政行为”的范畴,代之以“行政规定与行政决定”。这些发展,不仅取决于学者们研究深入的结果,还要归功于许多法规的贡献,如《宪法》的修改规范了行政征收与征用的概念,从而纠正了“征用集体土地”的不规范提法;《物权法》(物权登记)催熟了“行政确认”理论……

以上种种,无疑直接影响我第二版《行政法学》理论与体系的变化与成熟。我在修订第三版时,努力尝试将本人26年的行政法教学经验、26年的行政法研究成果以及23年的律师实务所得融合进教材。新版《行政法学》共由行政法基本概念、行政法基本原则、行政主体、行政人、行政相对人、行政职权(一)、行政职权(二)、行政行为、行政规定与行政决定、行政决定(一):命令、确认、给付、征收与征用、裁决、行政决定(二):行政许可、行政决定(三):行政处罚、行政决定(四):行政强制、特殊行政行为、行政相关行为、行政证据、行政依据、行政程序、行政违法、行政赔偿、行政补偿和行政复议等22章组成,体现了绪论—主体论—职权论—行为论—依据程序论—责任论—救济论七大理论板块。

与第二版比较,无论在内容上还是写作形式上,都发生了许多变化,集中表现在:第一,增加了许多新内容,如行政调查、行政证据等,使行政法学体系更加完整;第二,在阐述各种行政法理论时,尽可能多地使用中国现行法规。全教材所引用的法规涉及200余个,可能创全国行政法教材之最;第三,每章后面,除原有的案例外,增加了“小结”与“法规连接”,帮助学生作理论提炼,并方便学生查找所引用的法规;第四,在总结各种理论时,尽可能多使用表格,使使用者一目了然;第五,撰写语言尽可能直白,显现直接性、清晰性和逻辑性。我相信,这些改进,本教材会更受使用者的欢迎。

《行政法学》从2003年的第二版到今天的第三版,跨越了7年时空。在这7年里,除了中国行政立法与行政法理论的巨大变化,我家庭也发生了许多预想不到的变迁。我深爱的前妻,王小华女士,身患癌症8年,于2006年11月14日凌晨3时38分永远离开了她的丈夫、她的孩子们,离开了这个世界……2008年,一位来自内蒙古的寒梅姑娘,经历了10年的高校(本科—硕士—博士)、7年的军旅和11年的节目主持人生涯,带着呼伦贝尔大草原的清香,闯入我的生活。她不仅拨出了我深重的痛,而且于2009年为我带来了一个漂亮聪明的“小格格”(生下一女,取名“格格”)……我的“痛”与“喜”,都与这本教材相陪伴。

还需一提的是,在本版的修订中,还得到了我的学生许海燕和李益的帮助,他们为我做了许多资料录入工作,在此表示感谢!

胡建森

2010年元月于杭州·德迦公寓

## 第二版序

《行政法学》，系我按照国家教育部和司法部“关于九五期间普通高等教育教材建设与改革的意见”而撰写的一本教材。该教材自1998年1月出版以来，已被各高校普遍采用，加印数量已达5万多册。现基于以下四点考虑，特作修订再版：

第一，该教材虽出版于1998年1月，但完成写作时间是1997年9月。自1997年完成书稿至今已有近四个年头。在这四年中，我国已推出了一系列新的法律、法规、规章和司法解释，它们对行政法学原理与制度已产生了直接或间接的影响：2000年3月由全国人大制定的《中华人民共和国立法法》，直接改变了作为行政行为依据的有关法规与规章的效力位阶；1999年4月由全国人大常委会制定的《中华人民共和国行政复议法》取代了1990年国务院制定的《行政复议条例》，改变了以前以“条”为主的复议管辖制度；最高人民法院于1999年11月公布的《关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》推翻了由它自身于1991年5月公布的《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释（试行）》所确定的“具体行政行为”的概念；国务院于2001年11月制定的《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》以及2002年1月公布的《法规规章备案条例》极大地完善了我国的行政立法程序。新教材应该结合这些新法规对原教材中的有关内容进行修改和补充。

第二，中国已于2001年11月签署了《中华人民共和国加入世界贸易组织议定书》（Protocol on the Accession of the People's Republic of China）。该《议定书》于2001年12月11日起正式生效。中国加入“世界贸易组织”（WTO），意味着中国将受WTO规则的约束（除议定保留者外）。入世对中国的冲击，法律领域不亚于经济领域，而在法律领域中，行政法领域又不亚于商法领域。正如在一次“WTO与中国行政法”的全国研讨会中学者们所述的，WTO对中国的冲击最主要的是对政府观念与政府行为的冲击，而政府行为的调整主要是行政法的问题。所以，该教材的修订应充分注意到中国入世的背景及对WTO规则的衔接。

第三，该教材在使用过程中，有地方反映存在理论求证过于繁涩、篇幅过沉之嫌。本次修订力求使教材对行政法原理与制度的描述更为简洁明了，便于学生掌握。

第四，该教材原来没有“案例分析”部分，这不利于学生迅速地把行政法理应运到实务中去。现根据出版社的要求，在每章的最后一节都设置了“案例分析”，教学效果肯定会明显提高。

我衷心企望使再版后的教材能以中国入世为背景，结合各类法律法规，最真实地反映中国当今行政法制度的面貌，同时能揭示中国行政法制发展的“轨迹”。

本教材的修订工作足足占用了我近三个月的时间（尽管是不连续的）。我特别要说明的是，如果没有夫人王小华、儿子凯凯和女儿云云的帮助，大量案例的输入工作全由他（她）们担当，我肯定没法在这么短的时间内完成。从这一意义上说，本教材无疑是我们家庭的共同成果。

胡建森

2002年8月25日于杭州·南都·德迦

# 第一版序

根据国家教委《关于“九五”期间普通高等教育教材建设与改革的意见》，我部“九五”规划的重点是编写对实现法学教育目标起关键作用和具有重大影响的现代法学教材。

现代法学教材坚持以邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的十四大精神为指导，面向现代化、面向世界、面向未来，紧密结合我国改革开放和市场经济、法制建设以及法学教育改革的实际，瞄准培养跨世纪高质量法律人才的目标，努力编写出版反映当代先进水平的法学教材。

这批教材分若干系列，力求完整、准确地阐明基本概念、基本原理和基础知识，吸收国内外优秀学术成果，在理论与实践相结合的基础上，达到理论性、实践性和应用性的统一。

《行政法学》是现代法学教材基础课系列的一种，由胡建森撰写。

尽管编著者做出了很大努力，但不完善之处在所难免，尚祈读者批评指正。

司法部法学教材编辑部

1997年10月

## 本书所涉法规使用凡例

### 【法律】

仅指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的法,除非另作单独说明。

### 【法规】

统称是指“法律”、“行政法规”、“地方性法规”、“自治条例和单行条例”、“规章”以及各种“法律解释”等法律规范文本。单称是指由国务院制定的行政法规和省、自治区、直辖市和设区的市人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规。

### 【法规年份标注】

每一法规名称后面用括号标注的年份,是指该法规制定的年份;经过修订的,是指最后一次修订的年份。

### 【法规简称】

除《法规全称简称对应表》内的法规采用简称外,其他法规一律用全称,除非另有特别说明。

## 法规全称简称对照表

法规简称	法规全称	制定机关及时间
《宪法》	《中华人民共和国宪法》	1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过,1982年12月4日全国人民代表大会公告公布施行。根据1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议、1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议、1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议、2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修订。
《立法法》	《中华人民共和国立法法》	2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过,2000年3月15日中华人民共和国主席令第31号公布,自2000年7月1日起施行。2015年3月15日经第十二届全国人大第三次会议修订。
《监督法》	《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》	2006年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过,2006年8月27日中华人民共和国主席令第53号公布,自2007年1月1日起施行。
《国务院组织法》	《中华人民共和国国务院组织法》	1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议通过,1982年12月10日全国人民代表大会常务委员会委员长令第十四号公布施行。
《地方组织法》	《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》	1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过。根据1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的若干规定的决议》第一次修正;根据1986年12月2日第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》第二次修正;根据1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》第三次修正;根据2004年10月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》第四次修正。
《公务员法》	《中华人民共和国公务员法》	2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过,2005年4月27日中华人民共和国主席令第35号公布,自2006年1月1日起施行。

## 2 法规全称简称对照表

续表

法规简称	法规全称	制定机关及时间
《人民警察法》	《中华人民共和国人民警察法》	1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过,1995年2月28日中华人民共和国主席令第四十号公布,自1995年2月28日起施行。根据2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议修正,2012年10月26日中华人民共和国主席令第六十九号公布,自2013年1月1日起施行。
《治安管理处罚法》	《中华人民共和国治安管理处罚法》	2005年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过,2005年8月28日中华人民共和国主席令第三十八号公布,2006年3月1日起施行。根据2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过,2012年10月26日中华人民共和国主席令第六十七号公布,自2013年1月1日起施行的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国治安管理处罚法〉的决定》修正。
《行政处罚法》	《中华人民共和国行政处罚法》	1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过,1996年3月17日中华人民共和国主席令第六十三号公布,自1996年10月1日起施行。
《行政许可法》	《中华人民共和国行政许可法》	2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过;2003年8月27日中华人民共和国主席令第七号公布;自2004年7月1日起施行。
《行政强制法》	《中华人民共和国行政强制法》	2011年6月30日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过,2011年6月30日中华人民共和国主席令第四十九号公布,自2012年1月1日起施行。
《行政复议法》	《中华人民共和国行政复议法》	1999年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过,1999年4月29日中华人民共和国主席令第十六号公布,自1999年10月1日起施行。
《复议法实施条例》	《中华人民共和国行政复议法实施条例》	2007年5月23日国务院第177次常务会议通过,2007年5月29日中华人民共和国国务院令第四九十九号公布,自2007年8月1日起施行。
《行政诉讼法》	《中华人民共和国行政诉讼法》	1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过;1989年4月4日中华人民共和国主席令第十六号公布;自1990年10月1日起施行。2014年11月1日经第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议修订,自2015年5月1日起施行。
《国家赔偿法》	《中华人民共和国国家赔偿法》	1994年5月12日第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过,1994年5月12日中华人民共和国第二十三号主席令公布,1995年1月1日起施行。根据2010年4月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》修正,中华人民共和国主席令第二十九号公布,自2010年12月1日起施行。根据2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过,2012年10月26日中华人民共和国主席令第六十八号公布,自2013年1月1日起施行。

续表

法规简称	法规全称	制定机关及时间
最高人民法院《适用行政诉讼法解释》	《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》	2015年4月20日最高人民法院审判委员会第1648次会议通过,2015年4月22日最高人民法院以“法释[2015]9号”公布,自2015年5月1日起施行。
最高人民法院《行政诉讼法若干问题的解释》	最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》	1999年11月24日最高人民法院审判委员会第1088次会议通过,法释[2000]8号。2000年3月8日由最高人民法院公告。自2000年3月10日起施行。2015年5月1日起废止。
最高人民法院《行政诉讼证据规定》	最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》	2002年6月4日最高人民法院审判委员会第1224次会议通过,法释[2002]21号。2002年7月24日公布,自2002年10月1日起施行。
最高人民法院《行政诉讼案由通知》	最高人民法院《关于规范行政案件案由的通知》	2004年1月14日,法发[2004]2号。
最高人民法院《适用法律通知》	最高人民法院《关于印发〈关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要〉的通知》	2004年5月18日,法[2004]96号。
最高人民法院《审理行政赔偿案件规定》	最高人民法院《关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》	1997年4月29日,法发[1997]10号。
最高人民法院《行政案件管辖规定》	最高人民法院《关于行政案件管辖若干问题的规定》	2007年12月17日最高人民法院审判委员会第1441次会议讨论通过;法释[2008]1号;自2008年2月1日起施行。
最高人民法院《行政诉讼撤诉规定》	最高人民法院《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》	2007年12月17日最高人民法院审判委员会第1441次会议通过;法释[2008]2号;自2008年2月1日起施行。

# 总 目 录

I. 绪 论 .....	( 1 )
第一章 行政法和行政法学 .....	( 3 )
第二章 行政法基本原则 .....	( 37 )
II. 主体论 .....	( 63 )
第三章 行政主体 .....	( 65 )
第四章 行政人 .....	( 90 )
第五章 行政相对人 .....	( 105 )
III. 行为论 .....	( 119 )
第六章 行政行为基本理论 .....	( 121 )
第七章 行政行为基本范畴 .....	( 174 )
第八章 行政规定与行政决定 .....	( 203 )
第九章 行政决定(一):行政处罚 .....	( 223 )
第十章 行政决定(二):行政许可 .....	( 260 )
第十一章 行政决定(三):行政强制 .....	( 315 )
第十二章 行政决定(四):其他 .....	( 380 )
第十三章 特殊行政行为 .....	( 429 )
第十四章 行政相关行为 .....	( 484 )
IV. 要件论 .....	( 517 )
第十五章 行政职权(一) .....	( 519 )
第十六章 行政职权(二) .....	( 545 )
第十七章 行政证据 .....	( 568 )
第十八章 行政依据 .....	( 579 )
第十九章 行政程序 .....	( 601 )
V. 责任论 .....	( 637 )
第二十章 行政违法 .....	( 639 )
第二十一章 行政赔偿 .....	( 686 )
第二十二章 行政补偿 .....	( 714 )
VI. 监督论 .....	( 735 )
第二十三章 行政复议 .....	( 737 )
第二十四章 行政监督 .....	( 768 )
附录:本书所涉的基本概念 .....	( 780 )

# Administrative Law Summary of Contents

Part I. Introduction .....	( 1 )
Chapter 1 Administrative Law and Administrative Jurisprudence .....	( 3 )
Chapter 2 General Principles of Administrative Law .....	( 37 )
Part II. The Theory of Subject .....	( 63 )
Chapter 3 Administrative Subject .....	( 65 )
Chapter 4 Administrative Personnel .....	( 90 )
Chapter 5 Administrative Counterpart .....	( 105 )
Part III. The Theory of Act .....	( 119 )
Chapter 6 Basic Theory of Administrative Act .....	( 121 )
Chapter 7 Basic Category of Administrative Act .....	( 174 )
Chapter 8 Administrative Provision and Administrative Decision .....	( 203 )
Chapter 9 Administrative Decision I; Administrative License .....	( 223 )
Chapter 10 Administrative Decision II; Administrative Penalty .....	( 260 )
Chapter 11 Administrative Decision III; Administrative Compulsion .....	( 315 )
Chapter 12 Administrative Decision IV; Other Administrative Act .....	( 380 )
Chapter 13 Special Administrative Act .....	( 429 )
Chapter 14 Correlative Administrative Act .....	( 484 )
Part IV. The Theory of Requirements .....	( 517 )
Chapter 15 Administrative Authority I .....	( 519 )
Chapter 16 Administrative Authority II .....	( 545 )
Chapter 17 Administrative Evidence .....	( 568 )
Chapter 18 Administrative Basis .....	( 579 )
Chapter 19 Administrative Procedure .....	( 601 )
Part V. The Theory of Accountability .....	( 637 )
Chapter 20 Administrative Infraction .....	( 639 )
Chapter 21 Administrative Compensation .....	( 686 )
Chapter 22 Administrative Indemnity .....	( 714 )
Part VI. The Theory of Supervision .....	( 735 )
Chapter 23 Administrative Reconsideration .....	( 737 )
Chapter 24 Administrative Supervision .....	( 768 )

## **Droit administratif Sommaire**

TITRE I: INTRODUCTION .....	( 1 )
Chapitre 1 – Droit administratif et la loi administrative .....	( 3 )
Chapitre 2 – Les principes fondamentaux du droit administratif .....	( 37 )
TITRE II: THEORIE DU SUJET .....	( 63 )
Chapitre 3 – Le sujet administratif .....	( 65 )
Chapitre 4 – Personne administrative .....	( 90 )
Chapitre 5 – L'administré .....	( 105 )
TITRE III: THEORIE DE L' ACTION .....	( 119 )
Chapitre 6 – La théorie fondamentale de l'acte administratif .....	( 121 )
Chapitre 7 – La catégorie fondamentale de l'acte administratif .....	( 174 )
Chapitre 8 – La prescription administrative et la décision administrative .....	( 203 )
Chapitre 9 – La décision administrative I: la licence administrative .....	( 223 )
Chapitre 10 – La décision administrative II: la sanction administrative .....	( 260 )
Chapitre 11 – La décision administrative III: la coercition administrative .....	( 315 )
Chapitre 12 – La décision administrative IV: les autres actes administratifs .....	( 380 )
Chapitre 13 – L'acte administratif spécial .....	( 429 )
Chapitre 14 – L'acte administratif corrélatif .....	( 484 )
TITRE IV: THEORIE DE L'ELEMENT .....	( 517 )
Chapitre 15 – La fonction administrative I .....	( 519 )
Chapitre 16 – La fonction administrative I? .....	( 545 )
Chapitre 17 – Le témoignage administratif .....	( 568 )
Chapitre 18 – L'appui réglementaire administratif .....	( 579 )
Chapitre 19 – La procédure administrative .....	( 601 )
TITRE V: THEORIE DE LA RESPONSABILITE .....	( 637 )
Chapitre 20 – La violation administrative .....	( 639 )
Chapitre 21 – La compensation administrative .....	( 686 )
Chapitre 22 – Le dédommagement administratif .....	( 714 )
TITRE VI: THEORIE DE LA SURVEILLANCE .....	( 735 )
Chapitre 23 – Le recours administratif .....	( 737 )
Chapitre 24 – La surveillance administrative .....	( 768 )

## 目 录

### I. 绪 论

第一章 行政法和行政法学 .....	( 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 .....	( 12 )
第三节 行政法律关系 .....	( 17 )
第四节 行政法学 .....	( 23 )
第五节 疑难问题探讨 .....	( 32 )
本章小结 .....	( 33 )
法规链接 .....	( 35 )
复习思考题 .....	( 36 )
第二章 行政法基本原则 .....	( 37 )
第一节 行政法基本原则演变与现状 .....	( 37 )
第二节 行政法基本原则定位与确立 .....	( 42 )
第三节 行政合法性原则 .....	( 45 )
第四节 行政合理性原则 .....	( 51 )
第五节 疑难问题探讨 .....	( 56 )
本章小结 .....	( 58 )
法规链接 .....	( 58 )
案例讨论 .....	( 58 )
复习思考题 .....	( 62 )

### II. 主 体 论

第三章 行政主体 .....	( 65 )
第一节 行政主体概述 .....	( 65 )
第二节 行政主体类型和地位 .....	( 69 )
第三节 行政主体资格及认定 .....	( 72 )
第四节 行政主体法定代表人 .....	( 75 )
第五节 行政主体之间关系及法律调整 .....	( 76 )

## 2 目 录

第六节 行政主体产生、变更与消灭 .....	( 77 )
第七节 疑难问题探讨 .....	( 78 )
本章小结 .....	( 82 )
法规链接 .....	( 83 )
案例讨论 .....	( 83 )
复习思考题 .....	( 89 )
<b>第四章 行政人</b> .....	( 90 )
第一节 行政人概述 .....	( 90 )
第二节 行政人类型与地位 .....	( 92 )
第三节 行政人资格及认定 .....	( 94 )
第四节 行政人之间关系及法律调整 .....	( 96 )
第五节 行政人资格取得和丧失 .....	( 97 )
第六节 疑难问题探讨 .....	( 99 )
本章小结 .....	( 100 )
法规链接 .....	( 101 )
案例讨论 .....	( 101 )
复习思考题 .....	( 104 )
<b>第五章 行政相对人</b> .....	( 105 )
第一节 行政相对人概念、特征和分类 .....	( 105 )
第二节 行政相对人范围 .....	( 107 )
第三节 行政相对人法律地位 .....	( 109 )
第四节 行政相对人身份认定 .....	( 111 )
第五节 疑难问题探讨 .....	( 113 )
本章小结 .....	( 114 )
法规链接 .....	( 115 )
案例讨论 .....	( 115 )
复习思考题 .....	( 118 )

## III. 行 为 论

<b>第六章 行政行为基本理论</b> .....	( 121 )
第一节 行政活动概念和结构 .....	( 121 )
第二节 行政行为概念、特征和结构 .....	( 123 )
第三节 行政行为功能和形式 .....	( 128 )
第四节 行政行为相互关系 .....	( 132 )
第五节 行政行为合法要件 .....	( 138 )

第六节	行政行为法律效力 .....	(140)
第七节	行政行为成立、变更和消灭 .....	(148)
第八节	疑难问题探讨 .....	(159)
	本章小结 .....	(163)
	法规链接 .....	(165)
	案例讨论 .....	(166)
	复习思考题 .....	(172)
<b>第七章</b>	<b>行政行为基本范畴 .....</b>	<b>(174)</b>
第一节	行政行为结构性范畴 .....	(174)
第二节	行政行为功能性范畴 .....	(181)
第三节	行政行为关系性范畴 .....	(190)
第四节	行政行为效力性范畴 .....	(193)
第五节	疑难问题探讨 .....	(194)
	本章小结 .....	(195)
	法规链接 .....	(196)
	案例讨论 .....	(197)
	复习思考题 .....	(202)
<b>第八章</b>	<b>行政规定与行政决定 .....</b>	<b>(203)</b>
第一节	行政行为两大板块 .....	(203)
第二节	行政规定 .....	(204)
第三节	行政决定 .....	(211)
第四节	行政规定与行政决定 .....	(213)
第五节	疑难问题探讨 .....	(217)
	本章小结 .....	(218)
	法规链接 .....	(219)
	案例讨论 .....	(219)
	复习思考题 .....	(222)
<b>第九章</b>	<b>行政决定(一):行政处罚 .....</b>	<b>(223)</b>
第一节	行政处罚及立法 .....	(223)
第二节	行政处罚种类和设定 .....	(229)
第三节	行政处罚实施机关 .....	(233)
第四节	行政处罚管辖和适用 .....	(236)
第五节	行政处罚决定 .....	(239)
第六节	行政处罚执行 .....	(243)
第七节	疑难问题探讨 .....	(245)

## 4 细 目

本章小结	(253)
法规链接	(254)
案例讨论	(255)
复习思考题	(259)
<b>第十章 行政决定(二):行政许可</b>	<b>(260)</b>
第一节 行政许可概念、种类和形式	(260)
第二节 行政许可事项及其设定	(276)
第三节 行政许可实施机关	(284)
第四节 行政许可实施程序	(288)
第五节 行政许可特别程序	(293)
第六节 行政许可其他规定	(297)
第七节 疑难问题探讨	(301)
本章小结	(303)
法规链接	(307)
案例讨论	(308)
复习思考题	(314)
<b>第十一章 行政决定(三):行政强制</b>	<b>(315)</b>
第一节 行政强制立法	(315)
第二节 行政强制措施	(317)
第三节 行政强制执行	(335)
第四节 行政强制措施与行政强制执行	(352)
第五节 疑难问题探讨	(358)
本章小结	(371)
法规链接	(373)
案例讨论	(373)
复习思考题	(379)
<b>第十二章 行政决定(四):其他</b>	<b>(380)</b>
第一节 行政命令	(380)
第二节 行政确认	(384)
第三节 行政给付	(395)
第四节 行政征收和征用	(399)
第五节 行政裁决	(408)
第六节 疑难问题探讨	(415)
本章小结	(422)
法规链接	(423)

案例讨论·····	(424)
复习思考题·····	(428)
<b>第十三章 特殊行政行为</b> ·····	(429)
第一节 行政调查 ·····	(429)
第二节 行政证明 ·····	(439)
第三节 行政规划 ·····	(443)
第四节 行政合同 ·····	(452)
第五节 行政公开 ·····	(460)
第六节 行政补救 ·····	(466)
第七节 受司法协助的行政行为 ·····	(470)
第八节 疑难问题探讨 ·····	(472)
本章小结·····	(475)
法规链接·····	(476)
案例讨论·····	(477)
复习思考题·····	(483)
<b>第十四章 行政相关行为</b> ·····	(484)
第一节 国家行为 ·····	(484)
第二节 行政立法 ·····	(486)
第三节 行政指导 ·····	(489)
第四节 行政调解 ·····	(492)
第五节 行政重复处理 ·····	(496)
第六节 政府采购 ·····	(501)
第七节 假象行政行为 ·····	(503)
第八节 行政机关对司法的协助行为 ·····	(504)
第九节 疑难问题探讨 ·····	(507)
本章小结·····	(509)
法规链接·····	(510)
案例讨论·····	(510)
复习思考题·····	(516)

## IV. 要件论

<b>第十五章 行政职权(一)</b> ·····	(519)
第一节 行政职权概述 ·····	(519)
第二节 行政优益权 ·····	(527)
第三节 行政职责 ·····	(529)

## 6 目 录

第四节 行政权限 .....	( 530 )
第五节 疑难问题探讨 .....	( 536 )
本章小结 .....	( 537 )
法规链接 .....	( 538 )
案例讨论 .....	( 539 )
复习思考题 .....	( 544 )
第十六章 行政职权(二) .....	( 545 )
第一节 行政职权的设定 .....	( 545 )
第二节 法规的授权 .....	( 547 )
第三节 行政委托 .....	( 552 )
第四节 行政协助 .....	( 560 )
第五节 疑难问题探讨 .....	( 562 )
本章小结 .....	( 564 )
法规链接 .....	( 564 )
案例讨论 .....	( 565 )
复习思考题 .....	( 567 )
第十七章 行政证据 .....	( 568 )
第一节 行政证据基本概念 .....	( 568 )
第二节 行政证据举证责任、期限与证明标准 .....	( 569 )
第三节 行政证据提供、收集、审查与认定 .....	( 571 )
第四节 行政决定采用行政证据的规则 .....	( 571 )
第五节 疑难问题探讨 .....	( 572 )
本章小结 .....	( 574 )
法规链接 .....	( 574 )
案例讨论 .....	( 575 )
复习思考题 .....	( 578 )
第十八章 行政依据 .....	( 579 )
第一节 行政依据理论基础 .....	( 579 )
第二节 行政依据分类和范围 .....	( 580 )
第三节 行政依据地位 .....	( 583 )
第四节 行政依据冲突及处理 .....	( 586 )
第五节 行政依据适用规则 .....	( 590 )
第六节 疑难问题探讨 .....	( 592 )
本章小结 .....	( 593 )
法规链接 .....	( 594 )

案例讨论·····	( 594)
复习思考题·····	( 600)
<b>第十九章 行政程序</b> ·····	( 601)
第一节 行政程序基本概念·····	( 601)
第二节 行政程序分类、过程和时间制度·····	( 603)
第三节 法定程序与正当程序·····	( 611)
第四节 行政程序立法·····	( 620)
第五节 疑难问题探讨·····	( 630)
本章小结·····	( 631)
法规链接·····	( 632)
案例讨论·····	( 633)
复习思考题·····	( 636)
<b>V. 责 任 论</b>	
<b>第二十章 行政违法</b> ·····	( 639)
第一节 行政违法理论·····	( 639)
第二节 行政失职·····	( 648)
第三节 行政越权·····	( 652)
第四节 行政滥用职权·····	( 657)
第五节 认定事实错误·····	( 662)
第六节 适用依据错误·····	( 664)
第七节 违反行政程序·····	( 669)
第八节 行政侵权·····	( 676)
第九节 疑难问题探讨·····	( 677)
本章小结·····	( 680)
法规链接·····	( 681)
案例讨论·····	( 681)
复习思考题·····	( 685)
<b>第二十一章 行政赔偿</b> ·····	( 686)
第一节 行政赔偿及立法·····	( 686)
第二节 行政赔偿责任和范围·····	( 691)
第三节 行政赔偿关系当事人·····	( 695)
第四节 行政赔偿程序·····	( 696)
第五节 行政赔偿中的求偿·····	( 700)
第六节 行政赔偿方式、计算标准和费用·····	( 702)

## 8 目 录

第七节 疑难问题探讨 .....	(704)
本章小结 .....	(707)
法规链接 .....	(708)
案例讨论 .....	(708)
复习思考题 .....	(713)
<b>第二十二章 行政补偿 .....</b>	<b>(714)</b>
第一节 行政补偿概念和特征 .....	(714)
第二节 行政补偿历史发展及理论根据 .....	(716)
第三节 行政补偿主体和补偿依据 .....	(718)
第四节 行政补偿范围、方式和标准 .....	(719)
第五节 中国现行行政补偿制度 .....	(720)
第六节 疑难问题探讨 .....	(725)
本章小结 .....	(727)
法规链接 .....	(728)
案例讨论 .....	(728)
复习思考题 .....	(733)

## VI. 监 督 论

<b>第二十三章 行政复议 .....</b>	<b>(737)</b>
第一节 行政复议概述 .....	(737)
第二节 行政复议范围 .....	(744)
第三节 行政复议机关及管辖 .....	(747)
第四节 行政复议参加人 .....	(749)
第五节 行政复议程序 .....	(751)
第六节 行政复议与行政诉讼 .....	(757)
第七节 疑难问题探讨 .....	(758)
本章小结 .....	(762)
法规链接 .....	(763)
案例讨论 .....	(763)
复习思考题 .....	(767)
<b>第二十四章 行政监督 .....</b>	<b>(768)</b>
第一节 行政监督与监督行政 .....	(768)
第二节 行政一般监督 .....	(770)
第三节 行政专门监督 .....	(772)
第四节 行政监督与复议和诉讼 .....	(775)

第五节 疑难问题探讨 .....	(776)
本章小结 .....	(777)
法规链接 .....	(777)
案例讨论 .....	(778)
复习思考题 .....	(779)
附录:本书所涉的基本概念 .....	(780)

# I. 绪 论

---

第一章 行政法和行政法学

第二章 行政法基本原则

本篇为绪论篇,旨在阐述“行政”、“行政法”、“行政法律关系”等基础性概念,并论述贯串于行政法始终的基本原则,同时回顾中国行政法制和行政法学的历史轨迹。它是我们进入行政法学大殿的第一个台阶。



# 第一章 行政法和行政法学

---

本章围绕行政法的基本概念,着重阐述行政与行政权、行政法的内容与形式、行政法律关系以及行政法学等有关问题,为后面学习行政法的基本原理打好基础。

---

## 第一节 行政法的概念和地位

### 一、行政和行政权

如果说行政权是行政法学研究的起点,那么,行政又是行政权研究的起点。

#### (一) 行政的含义

“行政”一词在不同国家有不同的表达方式。“行政”的英文表达是“Administration”,拉丁文的表达是“Administrare”,法文的表达是“Administration”,德文的表达是“Verwaltung”,俄文的表达是“Управление”……。

关于“行政”,其差异不仅在于文字表达上,更在于含义的赋予与理解上。综观世界公法学识,学者们对行政的解释不下数十种,如“目的实现说”、“国家意志执行说”、“除外说”等。不过,从与国家的关联度考察,行政可分两类:

一类是把行政看成与国家没有专门、特定联系的管理,即一般的社会管理。美国学者怀德(Leonard D. White)在《行政学导论》一书中说:“行政艺术乃是为完成某种目的而对许多人的指挥、协调与控制。”我国台湾地区学者把以下十五个M看成行政的要素:Aim(目的),Program(计划)、Men(职员)、Money(经费)、Materials(物)、Machinery(组织)、Method(方法)、Command(指挥)、Motivation(激励)、Communication(沟通)、Moral(士气)、Harmony(和谐)、Time(时间)、Room(因地制宜)、Improvement(改进)。〔1〕这种意义上的行政,作为管理学中的一个基本概念,可谓用之恰当,但作为行政法学基本范畴,还差之千里。

另一类是把行政看成国家的一种专有活动,认为只有国家的活动才是行政,一般社会组织和个人的活动——哪怕是管理活动——不属行政。这种观点看到了行政与国家的联系,比前一种看法进了一步。但是,在关于行政是国家哪些活动的问题上,仍有三种不同的观点。

第一种是“广义的行政”,认为国家的一切活动和作用都是行政。“目的实现说”便属此

---

〔1〕 参见张金鉴:《行政学典范》,三民书局1979年版,第5页。