



国家公务管理学系列教材

行政法

周新铭 编著

GUO JIA GONG WU
GUAN LI XUE

广东高等教育出版社

行政法

周新铭

广东高等教育出版社

行政法

周新铭

广东高等教育出版社出版

(广州农林下路72号)

广东农垦印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 8.81印张 188千字

1988年11月第1版 1988年11月第1次印刷

印数1—3000册

ISBN 7—5361—0226—7/D·18

定价：2.80元

国家公务管理学系列教材

编辑委员会

顾问 罗征启 深圳大学 校长

郭用宪 深圳大学 校务委员会委员
行政学系主任

主编 武书连 深圳大学 校务委员会委员
人才培训中心主任

副主编 郑海麟 深圳大学 人才培训中心讲师
历史学博士

王绍光 深圳大学 人才培训中心讲师
政治学博士

编委 陈小波 讲师 张育新 讲师

王建国 博士 汪义平 博士

姚凯 博士

前 言

建国以来，我国虽制定和发布了大量的行政管理法规，但由于极左路线的干扰，行政法并没有受到应有的重视，与此相适应的是，行政法学也没有能很好地形成一门独立的自成体系的法律学科。

党的十一届三中全会以来，根据发展社会主义民主和健全社会主义法制的要求，据统计，自一九七九年至一九八六年底，全国人大及其常委会共制定57个法律（其中经济方面的法律30个，占总数的52%）；国务院共制定504个行政法规（其中经济法规340个，占总数的68%）。八年来，国务院各部、委、办和各省、自治区、直辖市也都根据本部门、本行业和本地区开放和改革的需要，分别制定了一大批带有自己特色的法规和规章（其中各省、自治区、直辖市制定的地方法规有949个）。我国最早开放的深圳经济特区建立七年来，经国家和广东省人大及其常委会批准共颁布了21个地方法规，市政府发布的行政规章170多个，使深圳成为发布地方性法规和行政规章最多的城市之一。深圳市法制局目前正在起草的还有20个地方性法规和89个行政规章。

以上数字表明，在现阶段，我国的行政立法已有大大加强，仅国务院所发布的行政法规，每年就以成百件的数字在增加，但无可否认的是，对行政法进行科学研究的行政法学，由于基础薄弱，起步太晚，以至远不能适应形势发展的需要。就我们所知，建国三十多年来，只是在1956年至1957

年间，在少数几个高等院校的法律院系，曾经开设过或者准备开设行政法课程。而且其内容也仅局限于介绍苏联行政法。即便是这样，不到两年时间，连行政法的教学和研究活动也停止了。直到三中全会以后，随着整个法学研究工作的不断加强，对行政法学的研究工作才又重新提上议事日程。因此，严格来说，行政法学在我国的发展只是最近几年来的事情。

这种对行政法学的研究落后于实践的情况，给我们国家的行政管理工作带来了一些问题。理论研究的落后已经在实践中日益反映出来。现在大家都感到，目前我们国家的行政管理工作，行政管理的制度化法律化，都远远不能适应社会主义现代化建设的需要。

邓小平在谈到我国现实生活中存在的官僚主义的病根时，全面阐明了必须加强行政立法和进行行政管理体制改革的必要性和紧迫性，他说：“官僚主义的另一个病根是，我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中，长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定，以至事无大小，往往无章可循。”（《党和国家领导制度的改革》）

赵紫阳在五届人大四次会议上所作的《当前的经济形势和今后经济建设的方针》的报告中说：“在精简机构的同时，要用行政立法明确规定国务院和地方各级政府部门的职责权限以及各个行政机构内部的各个组织和工作人员的职责范围。”在党的第十三大报告中，他又指出：“为了巩固机构改革的成果并使行政管理走上法制化的道路，必须加强行政立法，为行政活动提供基本的规范和程序。要完善行政机关组织法，制定行政机关编制法，用法律手段和预算手

段控制机构设置和人员编制。要层层建立行政责任制，提高工作质量和工作效率。要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监察，追究一切行政人员的失职、渎职和其他违法违纪行为。”^①

总而言之，加强行政法的教学和研究，这是当前“一手抓建设，一手抓法制”的客观需要，是当务之急，势在必行。我们相信，在中央的正确领导下，依靠我们大家的共同努力，具有我国特色的社会主义行政法学一定能尽快地、较好地真正建立和发展起来！

^①《沿着有中国特色的社会主义道路前进》，第41页。

目 录

前 言	(1)
第一章 行政法的概念	
第一节 什么是行政	(1)
第二节 什么是行政法	(5)
第三节 什么是依法行政	(7)
第四节 国外法学家关于行政法的论述	(9)
第二章 行政法关系	
第一节 行政法关系的概念	(16)
第二节 行政法关系的当事人	(17)
第三节 行政法关系的特征	(21)
第三章 行政法规范	
第一节 行政法规范的概念	(24)
第二节 行政法规范的内容	(24)
第三节 行政法规范的效力	(26)
第四章 行政法的渊源和体系	
第一节 行政法的渊源	(29)
第二节 行政法和其他法律部门的区别	(38)
第三节 行政法的历史发展	(41)
第四节 行政法的体系	(48)
第五章 行政法学是法学的一门分支学科	
第一节 行政法学研究的对象	(53)
第二节 行政法学的研究方法	(54)

第六章	国家行政机关	
第一节	国家行政机关的概念	(59)
第二节	国家行政机关的性质	(62)
第三节	国家行政机关的体制	(65)
第四节	国家行政机关的分类	(72)
第五节	国家行政机关的编制	(78)
第六节	国家行政机关与“委任立法”	(82)
第七章	国家公务员	
第一节	国家公务员的含义	(89)
第二节	国家公务员的录用	(93)
第三节	国家公务员的分类	(99)
第四节	国家行政职务关系	(101)
第五节	国家公务员的义务、责任与权利	(106)
第六节	西方国家的文官制度	(109)
第八章	行政管理法规	
第一节	行政管理法规的概念	(115)
第二节	行政管理法规的地位和作用	(117)
第三节	行政管理法规的制定	(120)
第四节	行政管理法规的整理	(127)
第五节	行政管理法规的效力	(130)
第六节	行政管理法规的生效、修改、撤销、废止与消灭	(132)
第九章	行政行为	
第一节	行政行为概述	(136)
第二节	行政处罚与行政强制执行	(142)
第三节	行政法中的损害赔偿与损失补偿	(151)
第十章	国家行政管理的法制监督	
第一节	行政管理法制监督的概念	(157)
第二节	我国行政管理法制监督的种类	(158)

第三节	我国行政管理法制监督的内容和形式·····	(170)
第四节	我国行政管理法制监督的性质和作用·····	(173)
第十一章	行政诉讼	
第一节	什么是行政诉讼·····	(176)
第二节	西方国家的行政诉讼制度·····	(179)
第三节	建立和健全我国的行政诉讼制度·····	(183)
第十二章	公安行政管理	
第一节	公安行政管理的概念·····	(189)
第二节	公安行政管理的主要机构及其职权·····	(191)
第三节	公安行政管理法规和公安行政管理办法·····	(194)
第十三章	司法行政管理	
第一节	我国的司法行政管理机构及其职权·····	(213)
第二节	劳动改造场所和狱政管理·····	(215)
第三节	劳动教养管理·····	(218)
第四节	律师制度·····	(220)
第五节	公证制度·····	(223)
第六节	人民调解制度·····	(227)
第十四章	民政行政管理	
第一节	我国民政行政管理机构和体制·····	(231)
第二节	我国民政行政管理的主要内容·····	(234)
第十五章	国民经济行政管理	
第一节	国民经济行政管理概述·····	(242)
第二节	国民经济管理体制·····	(243)
第三节	国民经济行政管理的主要机构、职权和基本制度·····	(247)

第一章 行政法的概念

第一节 什么是行政

要搞清楚行政法的概念,有必要首先搞清楚什么是行政。

行政这个词,英语是administration,源出于拉丁文administrare,意思是“执行事务”,含义是十分广泛的。在现代资产阶级国家中,由于受洛克、孟德斯鸠等人“三权分立”学说的深刻影响,行政这个词,通常被认为具有三种意义:广义的行政,包括政府的全部作用;狭义的行政,除立法作用以外的其它作用,相当于一般所谓“执行”;最狭义的行政,除立法、司法作用以外的其它作用,一般是指政府组织中行政部门的工作。国外行政法学家通常采用最狭义的说法。

国外通用的《社会科学大辞典》解释“行政为国家事务的管理”。美国著名行政学家魏劳毕(W·Willoughby)在其所著《行政学原理》一书中认为:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。德国公法学家马耶尔(Otto Mayer)认为:“行政即国家在司法之外。实现国家目的之作用”。德国法学家耶林芮克(G·Jellinek)说:“行政是指除立法司法以外的一切国家作用”。哈采克(Hatchek)说:“行政即非司法、非立法的一切作用”。日本著名行政法学家美浓部达吉也说:“实质意义之行政即除民事、刑事

以外，行于法规以下的国家的一切作用”。

在国外一些法学家看来，行政这个词通常有三个要点：

1. 行政是国家作用的一种，和立法、司法相对称，所以人民的行为，私人团体的行为，都不得称为行政；2. 行政是立于法律之下的作用，这是行政和立法的区别；3. 行政是除民事刑事以外，为国家一切目的而为的作用，这是行政和司法的区别。著名的美国行政法学家古德诺(F·Goodnow)在他的《政治与行政》一书中说：“在一切的政治制度中只有两种基本的功能，即国家意志的表现和国家意志的执行，前者谓之政治，后者谓之行政”。

应当加以说明的是，所谓行政是立于法律之下的作用，主要包含有三方面的意义：（1）为法律的执行。如某工商部门依照商标法对制造冒牌货的厂商科以罚款；（2）为法律的授权，是指法律通常只作原则性的规定，由行政机关按照该法律规定原则酌情处理；（3）为法律的限制，即法律对于某种行政行为，应如何进行，并没有明确规定，而仅规定进行该行政行为时所限制的事项。又所谓行政是除民事刑事以外，为国家一切目的而为的作用，这是指司法主要以民事刑事为对象；行政则是以民事刑事以外的作用为其对象。

马克思曾经给“行政”这个词下过定义说：“行政是国家的组织活动。”^①这个定义并不是马克思专门为论述行政法的问题而作的，而只是在一篇文章中谈到资本主义国家行政机关的作用时顺便提到的。虽然如此，这个定义对于我们学习和研究行政法也是具有重要的指导意义，它指出了行政这个词具有两个显著的特点：第一，行政的主体是国家，而不

^①《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。

是个别人或社会组织；第二，行政的内容是组织活动，而不是立法活动或司法活动。

当然，马克思所说的“行政是国家的组织活动”，这句话是高度概括性的。要深入地研究行政法，还有必要把这个定义进一步予以具体化。本书作者认为，行政法学中“行政”这个词至少具有如下的两个方面的涵义：

第一，行政是一种国家的活动，所以社会组织和私人团体的行政并不是行政法学的研究范围；

第二，行政与国家的立法、司法活动不同，它是国家的一项组织活动。行政是国家机关的管理活动，而且通常仅仅是指国家行政机关即泛指政府的管理活动。这一活动无论是采取什么方式，它的主体一方通常必须是国家行政机关。

在国家生活中，行政与管理这两个词往往被混淆使用，很难严格加以区分。行政通常是指政务的推行，层次较高，包括规划、决策、组织、领导、协调等活动。管理通常泛指事务的处理，层次较低，包括执行的技术、方法、程序等活动。但人们有时也用以互相注释、互相通用。在我国有关著作和报刊中，则往往习惯于将两者结合起来使用，统称为行政管理。这里，有必要着重指出以下两个方面。

第一，行政管理活动的方式是多种多样的。既有命令活动、组织活动、又有计划、调节、监督、指挥等等，把这一方式作概括，它主要含有两大内容，即执行与指挥活动。

执行，指依法办事，是指国家行政机关贯彻执行宪法和法律。指挥，指为完成法律的目的和要求所采取的各种具体措施，也就是指国家行政机关为贯彻执行宪法和法律，对下级机关、企、事业单位、社会团体和公民发布命令进行组织、

领导和监督等活动。

执行和指挥活动是国家行政活动的两种不同表现形式，这两者的关系是：执行是把宪法和法律加以实施，即依法办事；为了执行，又须指挥，为了贯彻执行宪法和法律，国家行政机关制定各种行政管理法规，对宪法和法律的实施加以具体规定或者对其未定事项进行补充，以保证执行活动的顺利进展。

第二，行政管理活动的对象是极其广泛的。它涉及到对人、财、物、事，对经济建设、文化教育、市政建设、社会秩序、公共卫生、环境保护等各方面行政事务的管理。当然，由于国家职能有所不同，行政管理的范围也不相同。但从根本上看，行政管理大致包括下列一些活动：

1. 决策。包括计划、指示、命令、安排等。主要是对工作对象的全体或局部提出目标和方向。

2. 组织。组织是保证决策实现的必要手段。组织活动包括机构的设置和调整，干部的调配和使用，日常业务的推进和督促指导。

3. 调节。主要是指对机构设置、人员配备使用和工作规程等问题的完善和修正。

4. 控制。为了控制就要建立一定的控制系统。控制系统大致可分为两个方面。一个方面是审核。审核意味着取得、加工、分析关于完成决策的手段和结果的情报，并使其系统化。另一个方面是检查。检查就是了解某项工作的发展状况和执行结果与已发布的决策相适应的程度。

把上述活动合在一起，这就是通常所说的行政管理的总体。

在搞清楚什么是行政之后、下面，我们就来讲解行政法的概念。

第二节 什么是行政法

行政法 (administrative law) 这个词最早出现于法国，它的法语表达形式是droit administratif。

行政法同刑法、民法等一样，是国家整个法律体系中一个重要的、独立的法律部门。它是关于国家行政机关行政管理活动的各种法律规范的总和。这里，之所以说行政法是关于国家行政机关行政管理活动的各种法律规范的总和，是因为它并非仅是指某一个法律或法规，而是有关国家行政管理的法律规范的总称，也就是指所有关于国家行政机关行政管理活动的法律、法规、规章等等的总称。

作为专门规定国家行政职能（与立法和司法职能相分立的行政职能）的行使和调整各种社会关系的行政法，在古代，无论是在中国或在外国，都是不存在的。然而，与现代行政法内容相似的或相同的有关规定国家机关、国家官吏、国家机关活动的各种制度的法律在古代则是存在的（它们并非起源于法国）。例如，我国唐代的《六典》（即理典、教典、礼典、政典、刑典及事典）^①就其主要内容来说，《唐六典》是我国历史上第一部官撰的系统的关于行政的法典。当然，这些法律并不是现代意义的行政法。

^①唐六典制定于唐玄宗十年（公元722年），这是一部关于唐代官制的行政法典，规定了唐代中央和地方国家机构的编制、职责、人员品位和待遇等。

那么，什么是现代意义的行政法呢？所谓现代意义的行政法，是指能够用来调整行政领域社会关系的法律、法规、规章等。这里所讲的行政领域的社会关系的法律、法规、规章等，是指国家行政机关在实现国家行政职能过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。换句话说，行政法所调整的是行政领域的社会关系，即国家行政机关及其工作人员为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督诸职能的过程中所发生的各种社会关系。它包括国家行政机关相互之间的关系，国家行政机关与它们的工作人员之间的关系，国家行政机关与它们的管理对象——企业、事业单位、社会组织 and 公民之间的关系等。因此，我们可以给行政法下这样一个定义：所谓行政法，就是调整行政领域的社会关系——即调整国家行政机关在行使执行、指挥、组织、监督各种职能过程中发生的各种社会关系——的法律规范的总和。

在现代资产阶级国家，由于受到“三权分立”学说的深刻影响，行政法被认为是规定国家行政机关和公共团体的组织、权限及其与人民关系的法规。在他们看来，行政法至少有以下四个特点：1. 行政法是关于行政权的法，所以行政法和以立法权为对象的“立法法”以及以司法权为对象的“司法法”不同。2. 行政法是关于行政权的组织及其作用的法，所以行政法又可以分为行政组织法和行政作用法两大部分。前者主要规定某种行政权应由哪个机关行使，该机关的组织及其权限；后者主要规定行政机关和人民的关系，即行政机关在什么情况下，可以授与人民权利，限制人民权利，或者使人民负担义务。3. 行政法是一种国内法，它是规定国家行政机关和公共团体的组织权限，及其与人民关系的法律，

所以行政法属于公法的范畴。4. 行政法是关于行政权法的总称。通常所讲的行政法，就是指这些含有行政法性质的许多行政法律、法规、规章等的总称。这是因为行政法所涉及到的对象复杂，范围广泛，而且客观的情况经常处在变化之中，因此不能把各种关于行政权作用的准则，包括在单一的法典或者少数的法典之中，只好依照各别的需要，制定各别的行政管理法规，而不象民法、刑法那样有单一的对象可指，所以说行政法是关于行政权法的总称。

第三节 什么是依法行政

依法行政，是指国家行政机关的行政行为都必须有法律依据，都必须严格依照法律的规定。“依法行政”通常包含以下三个原则：

1. 依法执行原则

依法执行原则，是指行政权的行使，必须严格依法执行，不得与法律相抵触。法律所规定的是国家与人民双方的权利义务，对于国家与人民双方都具有拘束力。因此，行政权的行使，必须严格遵守法律。如果与法律相抵触，这就违背依法执行的原则。

2. 法律限制原则

这里说的法律限制原则，是指授予特定人以权利，或者免除其特定义务，或使特定人承担义务，都必须有法律作为依据。这一原则主要表现在两个方面：（1）非有法律依据，不得授予特定人以权利，或免除其义务。因为根据法律面前人人平等的原则，对于公民的权利和义务，应依照法律一视