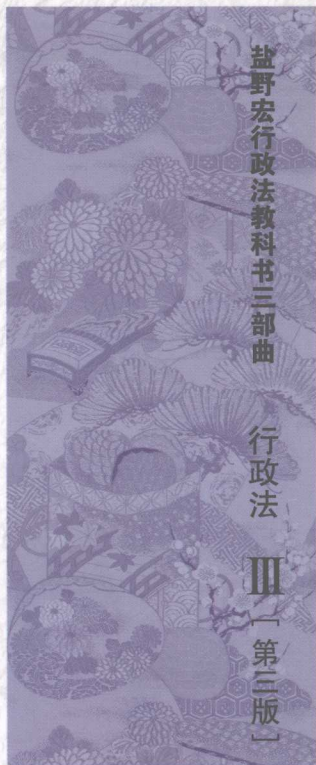


盐野宏行政法教科书三部曲

行政法

Ⅲ

「第三版」



Administrative Law

# 行政组织法

「盐野宏行政法教科书三部曲」能为我们的理论研究坐标建立一个参照系，使我们能更清晰地观照日本以及我们自己的法治及行政法学研究状况，其对日本行政法实践和有关理论研究的细致入微、系统全面的考察和论述，无疑擅长、拓宽、展远了我们的视线和领域，必将促进我国行政法治建设和行政法学研究的发展。

内容丰富、资料翔实，体系全面而极具系统性。在充分继承传统理论的同时，对应瞬息万变的各种行政需要，修正、补充了有关理论，以行政过程论为轴心，通过对行政法的基础、行政过程论、行政救济论和行政手段论四大部分的论述，完成了「盐野宏行政法教科书三部曲」的架构，体现了清晰的体系架构发展的轨迹和架构完整体系的恢弘气质。

[日] 盐野宏 / 著 杨建顺 / 译



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

盐野宏行政法教科书三部曲  
行政法 Ⅲ 「第三版」

Administrative Law

# 行政组织法

[日] 盐野宏 / 著 杨建顺 / 译



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

**图书在版编目(CIP)数据**

行政法Ⅲ[第三版]行政组织法/(日)盐野宏著;杨建顺译. —北京:北京大学出版社,2008.11

(盐野宏行政法教科书三部曲)

ISBN 978 - 7 - 301 - 14332 - 2

I. 行… II. ①盐… ②杨… III. 国家行政机关 - 组织法 - 日本 - 高等学校 - 教材 IV. D931.321

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第158375号

GYOSEIHO

by SHIONO Hiroshi

Copyright © I : 2005, II : 2005, III : 2006 SHIONO Hiroshi

All right reserved.

Originally published in Japan by YUHIKAKU PUBLISHING CO., LTD., Tokyo

Chinese (in simplified character only) translation rights arranged with

YUHIKAKU PUBLISHING CO., LTD., Japan

through THE SAKAI AGENCY

**书 名:**行政法Ⅲ[第三版]行政组织法

**著作责任者:**[日]盐野宏 著 杨建顺 译

**责任编辑:**杨剑虹

**封面设计:**魅力天华

**标准书号:**ISBN 978 - 7 - 301 - 14332 - 2/D · 2161

**出版发行:**北京大学出版社

**地 址:**北京市海淀区成府路205号 100871

**网 址:**<http://www.pup.cn> 电子邮箱:law@pup.pku.edu.cn

**电 话:**邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788  
出版部 62754962

**印 刷 者:**北京宏伟双华印刷有限公司

**经 销 者:**新华书店

650毫米×980毫米 16开本 20.5印张 331千字

2008年11月第1版 2008年11月第1次印刷

**定 价:**39.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

## 作者简介

1931年6月13日生。

1956年,毕业于东京大学法学部。

曾任东京大学法学部教授、成蹊大学法学部教授。

现任东亚大学通信制大学院教授。

### [主要著作]

《奥特·玛雅行政法学的构造》(《行政法研究》第1卷),有斐阁,1962年。

《公法和私法》(《行政法研究》第2卷),1989年。

《行政过程及其统制》(《行政法研究》第3卷),1989年。

《国家和地方公共团体》(《行政法研究》第4卷),1990年。

《行政组织法的诸问题》(《行政法研究》第5卷),1991年。

《广播法制的课题》(《行政法研究》第6卷),1989年。

《法治主义的诸形态》(《行政法研究》第7卷),有斐阁,2001年。

《国土开发》(现代法学全集),筑摩书房,1976年。

《行政法I[第四版]》,有斐阁,2005年。

《行政法II[第四版]》,有斐阁,2005年。

《条解行政程序法》(合著),弘文堂,2000年。

《演习行政法》(新版,合著),有斐阁,1989年。

《行政法散步》(合著),有斐阁,1985年。

《行政法I》(繁体中文版),刘宗德、赖恒盈合译,台北月旦出版股份有限公司,1996年。

《日本行政法论·行政法I II》(韩文版),徐元宇、吴世卓合译,韩国法文社,1996年。

《行政法》(简体中文版),杨建顺译,法律出版社,1999年。

## 译者简介

杨建顺(1963—),男,山东招远人,中国人民大学法学院教授、博士生导师、宪政与行政法治研究中心副主任、学术委员会主任、比较行政法研究所所长,中国法学会行政法学会研究会副会长,北京市法学会行政法学会副会长,日本国一桥大学法学博士。

### [主要著作]

《日本行政法通论》,中国法制出版社1998年版。

《行政规制与权利保障》,中国人民大学出版社2007年版。

《日本行政法》([日]南博方著,合译),中国人民大学出版社1988年版。

《行政法》([日]盐野宏著,姜明安审校),法律出版社1999年版。

《行政法I[第四版]行政法总论》([日]盐野宏著),北京大学出版社2008年版。

《行政法II[第四版]行政救济法》([日]盐野宏著),北京大学出版社2008年版。

《宪政与法治行政的课题——宪法与行政法学领域的“现代性”问题研究》,载《人大法律评论》2001年第一辑,2001年10月。

《关于行政执行权力配置的思考》,载《人民法院报》2002年8月12日。

《论危机管理中的权力配置与责任机制》,载《法学家》2003年第4期,2003年8月。

《行政裁量的运作及其监督》,载《法学研究》2004年第1期(总第26卷第1期),2004年1月23日。

《论政府职能转变的目标及其制度支撑》,载《中国法学》2006年第6期(总第134期),2006年12月9日。

《行政诉讼中和解的法理》(上)(下)([日]南博方著),载《环球法律评论》2001年春季号(2001年3月);冬季号(2001年11月)。

## 新中文版三分册总序

我的行政法教科书,在日本已经历了数次改版。在中国,其最新版再次由杨建顺教授翻译成中文,即将付诸出版,这对我来说是非常荣幸的事情,也是无比喜悦的事情。

这次被翻译成中文的我的行政法教科书,在基本上维持了以往的体系的同时,全面跟踪反映了近年来日本行政法的制度和理论方面的诸多改革和发展。在日本,就行政法总论部分而言,相继制定了《关于行政机关保存持有的信息的公开的法律》(1999年)、《关于行政机关保存持有的个人信息的保护的法律》(2003年),并且也进行了《行政程序法》的修正(2005年);在行政救济法部分,对《行政案件诉讼法》进行了重要的修正(2004年),行政不服审查法制度的全面修正法案也正在国会审议中;从行政组织法部分来看,进行了有关行政组织的大幅度的制度改革,包括中央省厅的改革、地方分权的促进、独立行政法人法制、国立大学法人法制的整备等,为此也制定了诸多法律。在成为这次中文翻译版之源的日文版中,除了添加关于前述重要法令的论述之外,还从总体上关注了之后的学说、判例的展开,进行了跟踪研究。

我衷心希望本书的出版能够为促进日本和中国的学术交流有所贡献。

为将我的行政法教科书翻译成中文,杨建顺教授再度付出辛劳,在此表示深深的谢意。

2008年7月

盐野宏

## 合订本中文版序言

我的日本行政法教科书《行政法》第一、二、三册被翻译成中文,作为早稻田法学丛书出版,我感到非常荣幸和高兴。

本书是以我在东京大学法学部担任行政法课程时的授课教案为基础写成的。第一册论述了行政法的基本原理和行政过程,第二册论述了行政救济,第三册论述了行政组织。

我认为,行政法是实现宪法价值的技术法。因此,本书所要解决的基本问题是,在实现法治国的、民主的宪法所具有的诸价值的过程中,行政法和民事法、刑事法相比较具有什么特色以及需要何种特别的法技术的问题。在这种意义上,希望读者能够在一定程度上掌握宪法、民法和刑法等基础性法律知识。

在新宪法下,日本以实现民主主义和法治主义为目的,一直致力于近代法制度的创立和完善。本书也试图在这一基本方向上对行政法的诸制度进行理论上的归纳整理。在整理过程中,通过对行政过程进行更加动态的、综合的考察,注意对以前的行政法学不曾论及的一系列问题展开论述,即立于行政过程论的方法。这是本书的特色之一。

在日本,虽然行政制度上的近代化已在相当程度上展开,但是,行政的现实形态中依然存在着透明性及公正性不充分的地方,并且也保留了中央集权的实际状态。因此,为了改革这种状况,近年来,日本展开了《行政程序法》、《信息公开法》的制定和完善以及地方分权的推进等运动,并且也开始了对公务员制度改革的探讨。在本书中,虽然也将行政程序法作为论述对象,但是,由于现阶段信息公开、地方分权、公务员制度改革等依然处在由国会及审议会等探讨的过程中,故不能展开深入的论述。希望读者也能对日本的这些新动向予以关注。

衷心祝愿日本和中国的学术交流今后取得飞跃发展。在学术交流过程中,若本书对中国行政法学者有一定的帮助,作为作者,我感到无上的荣幸。

1998年初夏

盐野宏

## 序言[第三版]

《行政法》第三册[第二版]刊行后,已经过去了5年多的时间。在这期间,行政组织法研究的重点之一,就是中央省厅改革立法、地方分权相关法令的理论性分析的深化。本书也是从这样的角度,试图追踪学说的动向,并进行对自己学说的补充和完善。此外,《国立大学法人法》、《地方独立行政法人法》等重要的新的改革立法在行政组织法的各个领域出现,本书对这些制度改革进行了分析探讨。进而,对于有关外国人的公务员就任能力的最高法院判决等,在梳理有关从前的探讨课题的判例和学说方面下了功夫。

对于实定法教科书的改版修订来说,确保用语及表述方法等的统一性,检点个别法令的改废以及条文的移动等,有别于撰写新的教科书的困难作业成为必要。此次依然得到有斐阁的奥贯清先生和副岛嘉博先生的鼎力支持,在此表示衷心的感谢。

2006年3月

盐野宏



## 序言〔初版〕

本书是笔者的《行政法Ⅰ》和《行政法Ⅱ》的续集。所收范围是广义的行政组织法,具体地说,是行政组织法(一般理论、国家行政组织法、地方自治法)、公务员法和公物法。

相关法规非常多,但为了避免页数增加,在叙述过程中尽量避免直接引用法条文以及单列附表等,注意在简单地归纳其宗旨上下工夫。因此,我希望读者诸位能够将六法置于身旁,以随时直接查阅在本书中所参照相关的条文及附表。

我的行政法教科书,自第一册开始,以第三册为完结。

本书的出版,得到西尾道美女士一如既往的巨大支持。有关校正,同样有烦加藤和男先生之劳。对二位深表谢忱。

我执笔的行政法教科书的计划,之所以能够如此顺利地完成,主要是因为自1989年《行政法第一部讲义案》(上、下册)以来,有斐阁副岛嘉博先生一直给予支援。在此,向先生致以谢意。

盐野宏

1995年9月初

## 序言[第二版]

此间,为了实现中央省厅改革和地方分权,进行了相关法律的大幅度的制定和改废。此外,关于公务员法制、公物法制,也在与这些改革的关系上得以相应的整备。

总之,关于行政组织法的重要的改革立法,为本书的改版提供了机会。改版修订工作的中心是将伴随着新的立法的信息编入本书之中,而本书的理论性框架以及构成本身则不予变更。此外,对于学说、判例的动向,也予以了适当的考虑。

在改版修订过程中,得到了有斐阁奥贯清先生的鼎力支持。借此机会,向先生表示衷心的感谢。

盐野宏

2000年12月

## 文献简称与全称对照一览表

序号	简称 <sup>①</sup>	全称及相关信息
<b>一、共通的教科书</b>		
1	田中著《行政法》上卷	田中二郎著《新编行政法》上卷(全订第二版),弘文堂,1974年版
2	藤田著《行政组织法》	藤田宙靖著《行政组织法》,有斐阁,2005年版
3	美浓部著《日本行政法》上卷	美浓部达吉著《日本行政法》上卷,有斐阁,1936年版
4	柳濑著《行政法教科书》	柳濑良干著《行政法教科书》(再订版),有斐阁,1969年
<b>二、行政组织法</b>		
5	行政法讲座四卷	田中二郎、原龙之助、柳濑良干编《行政法讲座》第四卷(行政组织),有斐阁,1965年版
6	行政法大系7	雄川一郎、盐野宏、园部逸夫编《现代行政法大系7·行政组织》,有斐阁,1985年版
7	佐藤著《行政组织法》	佐藤功著《行政组织法》(新版、增补),有斐阁,1985年版
8	田中著《行政法》中卷	田中二郎著《新版行政法》中卷(全订第二版),弘文堂,1976年版
<b>三、地方自治法</b>		
9	阿部等编《地方自治大系》	阿部照哉、佐藤幸治、园部逸夫、畑博行、村上义弘编《地方自治法大系》1、2,嵯峨野书院,1989年版、1993年版
10	《行政法讲座》第五卷	田中二郎、原龙之助、柳濑良干编《行政法讲座》第5卷(地方自治、公务员),有斐阁,1965年版
11	《行政法大系》8	雄川一郎、盐野宏、园部逸夫编《现代行政法大系8·地方自治》,有斐阁,1984年版

① 本栏中的简称基本上是本书中直接引用的形态,黑体字是原文所标注。——译者注

(续表)

序号	简称	全称及相关信息
12	俵著《地方自治法》	俵静夫著《地方自治法》，有斐阁，1965年版
13	《地方自治、地方分权》	小早川光郎、小幡纯子编《新地方自治、地方分权》，有斐阁，2000年版
14	《注释地方自治法》	成田赖明、园部逸夫、金子宏、盐野宏编《注释地方自治法》(全订)，第一法规出版，2000年版
15	松本著《新地方自治制度详解》	松本英昭著《新地方自治制度详解》，行政，2000年版
16	松本著《逐条地方自治法》	松本英昭著《逐条地方自治法》(第三次改订新版)，学阳书房，2005年版
<b>四、公务员法</b>		
17	鹤饲著《公务员法》	鹤饲信成著《公务员法》(新版)，有斐阁，1980年版
18	鹿儿岛等著《逐条国家公务员法》	鹿儿岛重治、森园幸男、北村男著《逐条国家公务员法》，学阳书房，1988年版
19	《行政法大系9》	雄川一郎、盐野宏、园部逸夫编《现代行政法大系9·公务员、公物》，有斐阁，1984年版
<b>五、公物法</b>		
20	河川法研究会编著《河川法解说》	河川法研究会编著《河川法解说》，大成出版社，1994年版
21	道路法令研究会编著《道路法解说》	道路法令研究会编著《道路法解说》，大成出版社，1994年
22	原著《公物营造物法》	原龙之助著《公物营造物法》(新版)，有斐阁，1974年版
23	广冈著《公物法的理论》	广冈隆著《公物法的理论》，密涅瓦书房，1991年版
24	美浓部著《日本行政法》下卷	美浓部达吉著《日本行政法》下卷，有斐阁，1940年版
<b>六、判例百选等</b>		
25	《行政判例百选》I、II	小早川光郎、宇贺克也、交告尚史编《行政判例百选》I、II(第五版)，有斐阁，2006年版
26	《公务员判例百选》	盐野宏、菅野和夫、田中馆照橘编《公务员判例百选》，有斐阁，1986年版

(续表)

序号	简称	全称及相关信息
27	《行政法的争点》	芝池义一、小早川光郎、宇贺克也编《行政法的争点》(第三版),有斐阁,2004年版
28	《地方自治判例百选》	矶部力、小幡纯子、齐藤诚编《地方自治判例百选》(第三版),有斐阁,2003年版
七、纪念论文集等		
29	《芦部古稀·现代立宪主义的展开》(上、下册)	《芦部信喜先生古稀祝贺》,有斐阁,1993年版
30	《雄川献呈·行政法的诸问题》(上、中、下卷)	《雄川一郎先生献呈论集》,有斐阁,1990年版
31	《金子古稀·公法学的法与政策》(上、下册)	《金子宏先生古稀祝贺》,有斐阁,2000年版
32	《菅野古稀·公法思想和制度》	《菅野喜八郎先生古稀纪念论文集》,信山出版社,1999年版
33	《小高古稀·现代的行政纷争》	《小高刚先生古稀祝贺》,成文堂,2004年版
34	《盐野古稀·行政法的发展与变革》(上、下卷)	《盐野宏先生古稀纪念》,有斐阁,2001年版
35	《杉村古稀·公法学研究》(上、下卷)	《杉村章三郎先生古稀纪念》,有斐阁,1974年版
36	《成田退官纪念·国际化时代的行政与法》	《成田赖明先生退官纪念》,良书普及会,1993年版
37	《成田古稀·政策实现与行政法》	《成田赖明先生古稀纪念》,有斐阁,1998年版
38	《原田古稀·法治国家与行政诉讼》	《原田尚彦先生古稀纪念》,有斐阁,2004年版
39	《南古稀·行政法与法的支配》	《南博方先生古稀纪念》,有斐阁,1999年版
40	《宫泽还曆·日本国宪法体系》(共九卷)	《宫泽俊义先生还曆纪念》,有斐阁,1961—1971年版
41	《室井还曆·现代行政法的理论》	《室井力先生还曆纪念论集》,法律文化社,1991年版
42	《室井古稀·公共性的法构造》	《室井力先生古稀纪念论文集》,劲草书房,2004年版

## 译者说明

一、为增强文章的可读性,有时将原书正文中括号内的注释移作脚注,和原书中的尾注混合排列。个别情况下,由于括号内的注释内容和本文内容的关系极为密切,就将其作为正文直接叙述,或者保持原行文风格,采取正文中括号内注释方式。

二、关于文章排序数码,按照中国现行通用的规范,一律统一为“编、(部)、章节、(款)、一、……(一)……1. ……(1)……”。

三、原文中有时在一处连标数注,为了便于参阅,按照中国现行通用的规范,全部并为一个注释,分段表示。

四、判例部分的引用简称及其全称如下:

- 民 录——大审院民事判决录
- 刑 录——大审院刑事判决录
- 民 集——最高法院民事判例集
- 刑 集——最高法院刑事判例集
- 高民集——高等法院民事判例集
- 高刑集——高等法院刑事判例集
- 下民集——下级法院民事判例集
- 下刑集——下级法院刑事判例集
- 行 集——行政案件裁判例集
- 行裁例集——行政案件裁判例集
- 劳 例——劳动判例
- 讼 月——讼务月报
- 劳民集——劳动关系民事裁判例集
- 判 时——判例时报
- 判 夕——判例时代(判例タイムズ)
- 判 自——判例地方自治
- 集 民——裁判集民事

五、判决或者决定的简称及其全称如下：

最 判——最高法院判决

最 决——最高法院决定

最大判——最高法院大法庭判决

最大决——最高法院大法庭决定

最小判——最高法院小法庭判决

最小决——最高法院小法庭决定

高 判——高等法院判决

高 决——高等法院决定

地 判——地方法院判决

地 决——地方法院决定

行 判——行政法院判决

六、强调几点特别翻译规则

「ジュリスト」,译为《法学者》——以区别于中国的《法学家》。

「情報」,译为“信息”——以与中国信息公开法制中的概念相对应。

「住民」,译为“居民”——是与「国民」相对应的概念,主要用于地方自治层面。

「弁償」,译为“赔偿”,与「賠償」通用。

日文版“盐野宏行政法教科书三部曲”相互引注中,有盐野宏著《行政法 I [第四版]行政法总论》,盐野宏著《行政法 II [第四版]行政救济法》和盐野宏著《行政法 III [第三版]行政组织论》的相应页码的,一律改为新中文版三分册的相应页码,以便于中国读者查阅对照,而未采用日文原版所标注页码。为了节约篇幅,一律未加“杨建顺译”和“北京大学出版社”等相关信息。

七、年代的对应

明治元年 = 1868 年

大正元年 = 1912 年

昭和元年 = 1926 年

平成元年 = 1989 年

## 目 录

新中文版三分册总序 .....	(1)
合订本中文版序言 .....	(3)
序言[第三版] .....	(5)
序言[初版] .....	(7)
序言[第二版] .....	(9)
文献简称与全称对照一览表 .....	(11)
译者说明 .....	(15)

### 第四编 行政手段论

绪 论 行政手段论的概念 .....	(1)
第一部 行政组织法 .....	(3)
第一章 行政组织法的一般理论 .....	(3)
第一节 行政组织法的特殊性质 .....	(3)
第二节 行政机关——概念 .....	(14)
第三节 行政机关通则 .....	(22)
第二章 国家行政组织法 .....	(37)
引 言 .....	(37)
第一节 内阁 .....	(40)
第二节 在内阁统辖之下的行政机关 .....	(47)
第三节 特别行政主体 .....	(63)
第四节 委任行政 .....	(85)



第三章 地方自治法 .....	(89)
引言 .....	(89)
第一节 地方自治的基础 .....	(89)
第二节 地方公共团体的概念 .....	(97)
第三节 地方公共团体的事务 .....	(111)
第四节 地方公共团体的权能 .....	(118)
第五节 地方公共团体的机关 .....	(132)
第六节 居民的权利和义务 .....	(141)
第七节 国家与地方公共团体的关系 .....	(153)
第八节 地方公共团体相互间的关系 .....	(172)
第二部 公务员法 .....	(175)
序章 公务员制度的理念及其展开 .....	(175)
第一章 公务员法制的的基本构造 .....	(179)
第一节 公务员的概念及其种类 .....	(179)
第二节 公务员法的法源 .....	(184)
第三节 人事行政机关 .....	(186)
第二章 勤务关系总论 .....	(191)
第一节 勤务关系的性质 .....	(191)
第二节 勤务关系的变动 .....	(193)
第三章 公务员的权利和义务 .....	(202)
引言 .....	(202)
第一节 公务员的权利 .....	(202)
第二节 公务员的义务 .....	(212)
第三节 公务员的责任 .....	(227)
第三部 公物法 .....	(235)
第一章 公物法的概念 .....	(235)
引言 .....	(235)
第一节 概括性公物的概念 .....	(236)
第二节 公物法的存在形式 .....	(237)
第二章 公物法通则 .....	(244)
引言 .....	(244)