

北京  
大学  
试用  
教材

行政法  
概论

姜  
明  
安

北京  
大学  
出

北京大学试用教材

# 行政法概论

姜明安

北京大学出版社

北京大学试用教材  
**行政法概论**  
姜明安

\*

北京大学出版社出版  
(北京大学校内)  
北京通县燕山印刷厂印刷  
新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

\*

787×1092毫米 32开本 11.25印张 230千字  
1986年7月第一版 1986年7月第一次印刷  
印数：00001—15,000册  
统一书号：6209·61 定价：1.65元

## 序

行政法是有关行政权行使的法律。其范围十分广泛，其作用非常巨大，它既要使国家利益和国家权威获得法律的保障，又要使国家机关及其工作人员的活动受法律的约束，其违法失职的行为要受到法律的制裁。所以，行政法是物质文明和精神文明高度结合的产物，是法治国的主要标志之一。我们社会主义国家，尤其要求民主与法制、国家集体利益与个人利益、权与法，基本一致。行政法的研究、教学和宣传，刻不容缓。正当这门学科长期处于落后状态而迄今仍不很发达的时候，姜明安同志写了一本很好的行政法概论的普及教本。它的出版问世，是值得我们共同赞赏的。

该书至少有三个特点：

一、它是以本国的有关行政的法律、法规为主而编写的，富有一定的开拓精神。目前，我国法制尚不完备，有关行政方面的法律、法规尚在创建和整理的阶段，欲从其中整理出一套简明扼要的系统纲要来，是很不容易的。一书之成非一日之功。姜明安同志自1980年起就在这方面进行持续不懈的努力，他的书在一定范围内显然吸收了迄今为止已出版的同类书籍的成果。

二、它是以第一手材料为基础而编写的。姜明安同志不仅收集了他所能取得的资料，而且对之作详尽而细致的剖析，将零碎片断的律文和条例提到理论高度进行了系统的阐述。该书史料翔实，观点明确。

三、它还从我国实际出发，对行政法学上的普遍原理作了传播和介绍，使本书具有扎实的基础知识，突出了民主集中制和民主法制观念在广泛的行政领域内的运用，反映了我国社会主义法制的特色，有助于我们加强法律手段以促进体制改革和完善行政管理。这不仅对修习本门学科的同学将有所帮助，而且对做实际工作的同志也会有所裨益的。

本书还有别的优点，仅就上述三点而言，已属难得。我有幸能先读该书原稿，不胜欢欣鼓舞，故乐为之序。

龚祥瑞于1985年国庆前夕  
北京大学中关园

# 自序

要实行法治，不仅需要宪法、刑法、民法、经济法等，而且更需要行政法。因为法治的最根本要求是政府及其工作人员依法办事，而政府及其工作人员依法办事的“法”主要是宪法和行政法。

我们国家在很长一个时期里，由于“左”的指导思想的影响，不讲法治，不实行法治。这种情况使林彪、“四人帮”两个反革命集团钻了空子，他们利用手中的权力，任意胡作非为，给人民造成了一场大灾难，给党和国家带来了一场浩劫。

文革的深刻教训告诉我们，要保障社会主义民主，要防止个人野心家、阴谋家篡夺国家权力和滥用权力，必须实行法治。不仅要求人民群众遵守法律，按法律办事；而且还要求政府和政府领导人遵守法律，按法律办事，依法治国。这样就必须有行政法，必须加强行政法。

今天我们党和国家的中心任务是搞社会主义现代化建设，我们的政府机关及其工作人员担负着组织、管理现代化建设的重任。要完成这一重任，必须改革传统的单纯依靠行政手段的管理方法，而采取主要依靠法律手段、经济手段、结合运用行政手段的管理方法。要运用法律手段实施行政管理，就必须有行政法，必须加强行政法。

但是，行政法是我国目前一个最薄弱的法律部门。要改变这种状况，必须加强对行政法的研究。不研究行政法，对行政法的调整对象、范围、形式、内容、体系、作用没有深

刻的认识，要解决行政立法、行政执法、行政司法和行政法制监督的任务是不可能的。

本书试图对行政法的一般理论和我国行政法的历史发展及现状作一初步探讨。为此，笔者通过近三年的时间，阅读了中外有关行政法学著作，对我国建国以来颁布的主要行政法律文件进行了粗浅的研究，并到有关国家机关和部门进行了调查，收集了有关资料。在这个基础上，终于在我国三十六周年国庆前夕，完成了本书的写作。由于笔者理论水平不高，研究能力有限，很多问题研究得很不深透，有些观点可能不妥当，甚至是错误的。对此，希望读者，特别是从事行政法研究的老前辈们、老师们，予以指教。

三年以前，笔者曾根据自己的教学讲义，写成《行政法学》一书（已由山西人民出版社出版）。本书利用了前书的某些研究成果，但是也对前书的某些观点和资料作了不少修正、补充和发展。关于本书引用的资料，大多源于现行的法律、法规，但有时也引用了个别已经过时的法律、法规，某些章节还引用了未见诸法律、法规的目前改革中的一些具体作法。因此，读者在解决实际问题时，一定要以现行实际有效的法律、法规为准，而不能以本书为根据。这是需要预先予以说明的。

本书的写作得到我国著名宪法学和行政法学教授龚祥瑞先生和法律学系宪法教研室其他老师的热心辅导和帮助，并承龚先生为本书作序，李志敏老师为本书作书名题词。对此，作者深表感谢。

作 者

1985年9月20日

# 目 录

序	( i )
自序	( I )
第一章 行政法学的对象、范围、研究方法, 加强 行政法学研究的意义	( 1 )
第二章 行政法的概念、特征和法源	( 13 )
第三章 行政法的本质和作用	( 24 )
第四章 行政法律关系	( 33 )
第五章 行政组织法	( 39 )
一 行政组织法的概念和基本内容	( 39 )
二 行政机关的分类	( 43 )
三 行政机构的设置原则	( 65 )
四 行政机关的法律地位	( 84 )
五 行政机关的职权	( 87 )
六 行政机关的结构和编制	( 91 )
第六章 国家工作人员法	( 99 )
一 国家工作人员法的概念和基本内容	( 99 )
二 国家工作人员的分类	( 102 )
三 国家工作人员的录用	( 111 )
四 国家工作人员的考核	( 117 )
五 国家工作人员的奖惩	( 123 )
六 国家工作人员的培训	( 127 )
七 国家工作人员的调配与交流	( 132 )



八	国家工作人员的晋升·····	(138)
九	国家工作人员的辞退和辞职·····	(141)
十	国家工作人员的权利和义务·····	(145)
十一	国家工作人员的工资报酬·····	(148)
十二	国家工作人员的福利待遇·····	(153)
十三	人事管理机构·····	(167)
第七章	行政活动法·····	(171)
一	行政活动法的概念和基本内容·····	(171)
二	行政活动的基本原则·····	(176)
三	行政管理法规·····	(192)
四	行政行为·····	(205)
五	行政监督·····	(218)
六	行政奖励·····	(226)
七	行政处罚·····	(232)
第八章	行政诉讼法·····	(246)
一	行政诉讼法的概念和基本内容·····	(246)
二	行政诉讼法律关系·····	(251)
三	行政诉讼的原则·····	(254)
四	申诉、控告和检举案件的诉讼·····	(258)
五	行政违法行为案件的诉讼·····	(263)
六	经济纠纷案件的诉讼·····	(272)
七	人民法院受理的行政诉讼·····	(279)
第九章	行政法制监督·····	(283)
一	行政法制监督的概念·····	(283)
二	行政法制监督的意义·····	(288)
三	党的监督·····	(292)

四	权力机关的监督.....	(295)
五	检察机关的监督.....	(299)
六	审判机关的监督.....	(302)
七	人民群众的监督.....	(304)
八	行政机关内部的监督.....	(312)
附录	苏维埃行政法图解选译.....	(318)

# 第一章 行政法学的对象、范围、研究方法，加强行政法学的意义

行政法学是法学的一个分支。它的研究对象是特定社会现象——行政法。行政法学研究行政法的产生和发展规律，研究行政法的形式、内容和本质，研究行政法的制定、执行和遵守，研究行政法律关系的主体、客体及当事人的权利义务，研究行政法对于社会、政治、经济、文化建设的作用，研究人们关于行政法的观点、学说、理论。总而言之，行政法学是关于行政法的科学。

行政法学是以行政法为研究对象，但行政法学并不等同于行政法。行政法是一个法律部门，它的任务是调整国家行政机关在行使行政职能过程中发生的各种社会关系，保证国家行政管理职能有效地适当地履行，促进国家政治、经济、文化建设的发展；而行政法学是一门法律学科，它的任务是研究行政法及其所调整的社会关系，探讨行政法对于改善行政管理，提高行政效率的作用，探讨完善行政法律机制的途径和方法。

在实践中，有人把行政法作为行政法学的代用词，例如很多行政法学教科书或行政法学专著的名称叫“行政法”而不叫“行政法学”，很多高等学校法律系的行政法学课程亦称“行政法”而不称“行政法学”。这些都是人们的习惯称

呼，习惯用法。严格地说，这些名称是名不副实的。很显然，教科书、著作和课程不是法，人们不能引用这些书中的论断作为解决实际行政问题和处理实际行政案件的法律根据。能作为法律根据加以引用的只能是立法机关或享有行政立法权限的行政机关制定的行政法，而不能是学者撰写的冠以“行政法”名称的行政法学。

行政法学和行政学有着极密切的联系。行政法学以行政法为研究对象，行政学以行政管理为研究对象。然而，行政管理离不开行政法。现代行政管理，在某种意义上可以说就是法的管理（法治）。行政法既是行政管理的根据，又是行政管理的手段。离开了行政法，行政管理就不可能进行。同时，行政法也离不开行政管理。行政法就是为了调整行政管理而制定的，是作用于行政管理和为行政管理服务的。离开了行政管理，行政法就失去了存在的意义。由于二者有着如此密切的联系，所以，研究行政法不能不同时研究行政学，研究行政学也不能不同时研究行政法。只有在研究行政法的同时研究行政学，才能从理论和实践的结合上对行政法的各种制度、各个规范予以科学的说明和解释。行政法学只有吸收行政学的研究成果，才能对行政立法、行政执法、行政司法、行政法制监督的实践起积极的指导作用。只有在研究行政学的同时研究行政法，才能解决行政学中关于行政管理法律根据和法律手段的问题，才能解决行政学的研究成果如何转化为实践和获得法律保障的问题。行政学只有吸收行政法学的成果，解决按科学办事和依法办事的统一问题，才能对改善行政管理、提高行政效率起最实际最有效的促进作用。

行政法学和行政学虽有密切联系，但行政法学并不等同

于行政学，二者也有区别。首先，二者研究的对象不同。行政法学是以行政法为研究对象，是探讨法律现象；行政学是以实际行政管理为研究对象，是探讨管理技巧、管理艺术和管理方法问题。其次，二者研究的直接目的不同。行政法学研究的直接目的是加强行政法制，完善行政法律调整；行政学研究的直接目的是改善行政管理，提高行政效率。第三，二者研究方法不同。行政法学主要是通过对法律文件和法律关系的研究来揭示行政法的原理原则，探求加强行政法制的途径；行政学主要是通过对管理过程和管理行为的研究来揭示行政管理的原理原则，探求改善行政管理、提高行政效率的途径。第四，二者从属关系不同。行政法学从属于法学，是法学的一个分支学科；行政学从属于政治学，是政治学的一个分支。

行政法学以行政法为研究对象，因此，行政法学的研究范围和行政法的范围基本相同，主要是：（一）行政组织法。行政法学研究行政组织法，主要是研究行政机关的法律地位及职、责、权划分，行政机关的编制及行政机关建立、撤销、改组的程序等问题。（二）国家工作人员法。行政法学研究国家工作人员法，主要是研究国家工作人员的录用、考核、培训、奖惩、升降、调动、退休、退职、权利、义务、人事管理机构及管理体制等问题。（三）行政管理活动法。行政法学研究行政管理活动法，主要是研究制定行政管理法规、发布行政命令、采取行政措施、实施行政监督、授予行政奖励、科处行政处罚的机构、权限、程序和要求等问题。（四）行政诉讼法。行政法学研究行政诉讼法，主要是研究行政诉讼法律关系的主体、客体、当事人的权利义务以

及受理行政诉讼的机构、权限、诉讼程序等问题。（五）行政法制监督法。行政法学研究行政法制监督法，主要是研究行政法制监督的范围、原则、方法以及实施行政法制监督的机构、权限、程序和要求等问题。

行政法学的研究范围稍大于行政法的范围。它除了研究行政法的各种制度、各种规范以外，还要研究行政法的一般理论问题。这些问题是：（一）行政法产生、发展、演变的历史；（二）行政法的概念和调整对象；（三）行政法的法律形式和体系；（四）行政法的作用；（五）行政法的本质；（六）行政法学的各种学派及其观点、学说和理论。

行政法本来就是一个范围极其广泛，内容极其复杂的法律部门，而行政法学的研究范围还不限于此，这就决定了行政法学研究任务之艰巨。要完成如此艰巨的研究任务，不能不探求适当的研究方法。

马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义的方法是各门科学共同的研究方法，也是行政法学最基本的研究方法。要解决行政法学的研究任务，就不能不运用辩证唯物主义和历史唯物主义的研究方法。作为上层建筑的行政法，和经济基础的关系怎样？行政法怎样为经济基础所决定，又怎样反作用于经济基础？行政法与社会、政治、经济、文化的关系怎样？它们怎样相互影响和相互作用？行政法的发展进程和前景怎样？资产阶级行政法与奴隶制、封建制行政法有什么区别？前者对后者有何继承？社会主义行政法与资产阶级行政法有什么区别？前者对后者有何借鉴？等等。对于所有这些问题，都必须运用辩证唯物主义和历史唯物主义的方法加以研究，加以分析，才有可能得出科学的结论。

行政法学除了以辩证唯物主义和历史唯物主义作为基本的研究方法以外，还必须采取其他一些具体的研究方法。

系统论的方法是行政法学的具体研究方法之一。系统论的方法要求把行政法作为一个整体进行研究，而不是零散地、支离破碎地对一个一个的制度、规范进行研究。只有把行政法作为一个系统进行研究，才能把握住行政法各个制度、各个规范之间的相互联系，才可能把握住行政立法、行政执法、行政司法、行政法制监督之间的相互联系，才可能把握住行政法与社会（作为系统环境的社会）的联系，把握住它们的相互影响、相互作用，才能从静态和动态的结合上认识行政法。只有这样研究行政法，所产生的行政法学理论才能在整体上对实践起积极的指导和促进作用，否则，就可能在局部上起正作用而在整体上起负作用，或在各个局部之间起相互抵销的作用。

研究法律文件与法律文件所调整的实际社会关系相结合的方法也是行政法学的具体研究方法。行政法学研究的对象是法，自然应以研究法律文件为主。但研究法律文件如果脱离所调整的实际社会关系，不与所调整的实际社会关系相结合，就法论法，是不可能对法进行科学的说明和解释的。例如，某一个法律文件为什么要制定？该法律文件为什么要作这样的规定？这样规定有何利弊？如何规定更好？要解决这些问题，就不能不研究实际的社会关系。当然，研究实际的社会关系不能脱离开法。离开法律文件专门研究实际社会关系就不成其为法学了，就不能解决法学的任务。行政法学要真正成为对实践有指导作用的、名副其实的行政法学，就必须采取研究法律文件与实际社会关系相结合的方法。

比较的方法也是研究行政法学必须运用的具体研究方法。只有通过比较研究，才能对各种不同的行政法律制度作出正确的评价，才能了解和说明各种不同制度的利弊得失，从而才能深信社会主义行政法律制度对于以往一切行政法律制度（包括古代的行政制度和现代资本主义的行政制度）的优越性，也才能发现我们现行制度尚存在的某些缺陷。应该从别国的制度和我国古代的某些制度中，借鉴那些合理的适合我国现实国情的东西。比较的方法是许多社会科学学科采用的一种比较普遍的研究方法，但运用比较的方法研究社会科学，必须是在马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义的基本方法指导之下。在作纵的历史比较时，特别要注意以马克思主义的历史唯物主义为指导；在作横的国别比较时，特别要注意以马克思主义的辩证唯物主义和阶级分析的方法为指导，否则，就不可能抓住问题的实质，得不出真正科学的结论。

案例分析的方法是法学研究的重要方法，研究行政法学也应该采用这个方法。通过案例分析，就能对行政法的原理原则有更深刻的认识，对行政立法的根据有更深刻的理解。案例分析对于行政执法、行政司法、行政法制监督的研究是必不可少的方法。只有通过案例分析，我们才能认识和了解行政执法、行政司法、行政法律监督过程中活生生的法律社会关系，才能从动态上，从理论和实践的结合上把握行政法。

此外，研究行政法学还可以采用归纳法、演绎法、调查研究法、实验等方法。在何种场合下究竟应采用何种方法，只能具体情况具体分析。有时应着重采用这一方法，有



时应着重采用哪一方法，有时可能同时运用几种方法，这应以当时当地的研究的具体对象和需要为转移。

行政法学是一个极为重要的法律学科，行政法学对于社会主义两个文明建设有着极为重要的作用。目前，加强行政法学的研究在我国有着极大的必要性和迫切性。这种必要性和迫切性可以从以下三个需要予以说明：

### **（一）加强行政法学研究是加强行政法制建设的需要。**

行政法制包括行政立法、行政执法、行政司法、行政守法四个方面。在我国，这四个方面的都还不健全，很不完善，不能适应我国四化建设和法制建设的需要。就行政立法来说，我们的现状是：第一，原有的法律文件不少，但有的已经过时，有的相互重复，有的相互矛盾，需要加以全面地整理、编纂。第二，缺少许多现在急需的法律文件，例如有关国务院各部委职权、编制的组织法规，有关国家工作人员的任用、考核、培训、升降、调动的人事法规，有关处理公民申诉、控告、检举的机构、程序和有关赔偿公民因国家机关或国家工作人员违法失职行为所造成的损失的行政诉讼法规，等等。这些都是现在急需的行政法律文件，但目前都尚未制定出来。第三，没有若干部具有较大统一性、综合性、原则性和稳定性的构成行政法体系骨架的行政法基本法。制定出一部包罗一切的统一的行政法典虽然是困难的，但是按照行政法的不同制度制定出若干部具有一定统一性、综合性、原则性和稳定性的基本法，如行政组织法、国家工作人员法、行政程序法、行政诉讼法等，并不是不可能的。现在，许多国家都已制定了这类基本法，而我们现在还没有一部综合性较大的基本法。