

國家行政機關工作人員崗位培訓公共課教材

法學基礎與行政法

FAXUE JICHU YU XINGZHENGFA

● 主編／李振華 羅文新



中國人事出版社

法学基础与行政法

主编 李振华 罗文新

编者(以姓氏笔划为序)

刘卫东 李振华 罗文新

柯梅森 彭佩璜 植沛裕

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

法 学 基 础 与 行 政 法

*

李振华 罗文新 主编

中国人事出版社出版

(北京朝阳区西坝河南里 17 号)

新 华 书 店 经 销

广州番禺印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 9.25 印张 240 千字

1991 年 9 月第 1 版 1992 年 1 月第 2 次印刷

印数: 1—10,000 册

ISBN 7-80076-142-8/Z·008

定价: 4.90 元

序

李作铭

党的十一届三中全会以来,广东和全国各地一样,在省委、省政府的领导下,多种形式的干部教育培训方兴未艾,成绩斐然,整个干部队伍的文化水平、知识结构发生了明显的变化,这是令人高兴的。

随着经济体制改革的深化和政治体制改革的开展,为促进国家行政机关工作人员优化、精干、廉洁、稳定,形成强有力的高效能的政府工作体系,并为推行国家公务员制度打下基础,广东省人民政府批准了省人事局根据国务院和国家教委、人事部的指示精神,提出在“八五”期间,开展国家行政机关工作人员岗位培训的工作方案,从而把我省国家行政机关干部的培训工作推向一个新的阶段。

岗位培训,是成人教育的重点。国家行政机关工作人员的岗位培训,是对干部按岗位需要,以提高政治思想水平、工作能力和生产技能为目标的定向培训。这是一项有价值的智力投资。接受岗位培训,是我们每一个国家行政机关工作人员的权利和义务。

按国家行政机关的职能及其工作人员履行公务应具备的知识和技能的要求,岗位培训的内容,包括政治理论课、公共必修课、专业知识课三部分。省人事局专门组织了一些专家学者和实际工作者,经过一段时间的协同努力,编写了公共必修课的四本书。即:《简明行政学》、《公务文书写作》、《法学基础与行政法》、《社会调查

研究方法》，作为我省国家行政机关工作人员岗位培训的系列教材，由中国人事出版社出版。学习和掌握好这些课程的知识，可以说，是我们国家行政机关干部的基本功。要切实做好各项工作，离不开这些基本知识的开导。

当我看到这套教材书稿时，感到有其鲜明的特点。它适应广东作为综合改革试验区的需要，强调针对性和实用性，且体系完整，重点突出，言简意深，通俗易懂而又有新意，读后给人以启迪。当然，它也有不足之处，有的问题还值得进一步探讨。但总的来说，不失为一套好的干部培训教材。

九十年代，是实现我国社会主义现代化建设总体战略目标的关键时期，复杂的国际形势和繁重的国内任务，要求我们大力加强干部培训工作，以不断提高全体干部的政治、业务素质，确保党和国家的各级领导权牢牢掌握在忠于马克思主义的人手里。干部培训教育工作任重而道远。愿我省的干部培训教育工作，在为实现行政管理的合理性、合法性和有效性，在为促进广东的经济和社会发展中，作出更大的贡献。

一九九一年四月二十六日

目 录

第一篇 法学基础

第一章 法的概述

第一节 法的起源	(1)
第二节 法的概念	(4)
第三节 法的历史发展	(13)

第二章 社会主义法的本质和作用

第一节 社会主义法的本质	(23)
第二节 社会主义法的特征	(26)
第三节 社会主义法与共产党的政策	(30)
第四节 社会主义法的作用	(34)

第三章 社会主义法的制定

第一节 社会主义法的制定	(43)
第二节 社会主义法律规范	(52)
第三节 社会主义法的体系	(56)

第四章 社会主义法的实施

第一节 社会主义法的适用	(62)
第二节 社会主义法律关系	(69)
第三节 社会主义法的遵守	(74)

第五章 社会主义民主与社会主义法制

第一节 社会主义民主	(82)
第二节 社会主义法制	(85)
第三节 社会主义民主与社会主义法制的关系	(89)
第四节 加强社会主义民主和法制建设	(92)

第二篇 行政法

第六章 行政法概述

- 第一节 行政法的概念..... (101)
- 第二节 行政法在法律体系中的地位和作用..... (105)
- 第三节 行政法律关系..... (110)
- 第四节 行政法的基本原则..... (113)

第七章 国家行政机关

- 第一节 国家行政机关的概念、特征和分类..... (118)
- 第二节 国家行政机关组织法..... (121)
- 第三节 国家行政机关的行政法律地位..... (123)
- 第四节 我国国家行政机关的体制与职权..... (127)

第八章 国家行政工作人员

- 第一节 国家行政工作人员概述..... (136)
- 第二节 国家行政工作人员的职务关系..... (138)
- 第三节 国家行政工作人员的人事管理制度..... (145)

第九章 行政行为

- 第一节 行政行为概述..... (150)
- 第二节 行政立法行为..... (156)
- 第三节 行政执法行为..... (162)

第十章 行政司法

- 第一节 行政司法概述..... (174)
- 第二节 行政调解..... (176)
- 第三节 行政仲裁..... (177)
- 第四节 行政复议..... (179)

第十一章 行政法律责任与行政赔偿

- 第一节 行政违法..... (190)
- 第二节 行政法律责任..... (193)
- 第三节 行政处分..... (196)

第四节	国家行政赔偿与国家行政补偿·····	(200)
第十二章	行政法制监督	
第一节	行政法制监督概述·····	(203)
第二节	行政监督·····	(204)
第三节	监督行政行为·····	(209)

第三篇 行政诉讼法

第十三章	行政诉讼法概述	
第一节	行政诉讼与行政诉讼法·····	(218)
第二节	行政诉讼法的目的和效力·····	(220)
第三节	行政诉讼法与相邻法律部门的关系·····	(223)
第四节	行政诉讼法基本原则·····	(225)
第十四章	受案范围与管辖	
第一节	受案范围·····	(231)
第二节	管辖·····	(236)
第十五章	诉讼参加人	
第一节	当事人·····	(242)
第二节	共同诉讼人·····	(247)
第三节	第三人·····	(248)
第四节	诉讼代理人·····	(250)
第十六章	诉讼程序	
第一节	第一审程序·····	(254)
第二节	第二审程序·····	(263)
第三节	审判监督程序·····	(269)
第四节	执行程序·····	(272)
第十七章	行政侵权赔偿责任与行政附带民事诉讼	
第一节	行政侵权赔偿责任及其承担·····	(278)
第二节	行政附带民事诉讼·····	(284)
后记	·····	(288)

第一篇

法学基础

第一章 法的概述

第一节 法的起源

法不是从来就有的,而是人类社会发展到一定阶段的产物,是随着私有制、阶级和国家的出现而产生的。

一、原始社会的社会组织和社会规范

原始社会是人类历史上第一个社会形态。在原始社会里,由于生产工具极其简陋,人们同自然界作斗争的能力很小,生产力水平极端低下。人们为了生存,不得不共同劳动、共同消费、共同占有生产资料,与这种生产关系相适应,人们之间处于平等互助合作关系。没有私有制,没有阶级,也没有国家和法。

在原始社会里,社会组织的基本单位是氏族,它同稍后出现的胞族、部落、部落联盟,构成了原始社会的社会组织体系。

氏族是一种以血缘关系为纽带组成的人的联盟,而不是地域性联盟。它是原始公社社会组织的基本单位,也是社会生产和消费的基本单位。氏族内部有全体氏族成员参加的氏族议事会,它是氏

族的最高权力机关,氏族的一切重大事项都由氏族议事会讨论决定。氏族首领由全体氏族成员选举产生并可随时撤换,氏族成员这种平等关系是由生产资料原始公社公有制为基础的生产关系决定的。

同原始公社生产资料公有制和社会组织相适应,原始社会的社会规范,即用来调整人们社会关系的行为规则是氏族习惯。例如,禁止族内通婚,财产继承,血族复仇,宗教祭祀等等。

原始社会的习惯,是全体氏族成员的利益和意志的体现,是人们在共同生产与生活中自发形成和世代相传下来的,它靠人们的自觉遵守、社会舆论和氏族首领的威信来维持,不需要任何特殊的强制机构。

在原始社会里,借助于这样的社会规范来调整人们之间的社会关系,建立了原始社会的社会秩序。

二、法产生的原因

法是随着私有制、阶级和国家的出现而产生的。法的产生有着深刻的阶级根源和经济根源。

(一)法产生的阶级根源

在原始社会末期,随着金属工具的出现,社会生产力有了一定的发展,产品有了剩余,促成了三次社会大分工,先是畜牧业同农业分离,再是手工业同农业分离,后来又出现了商业的独立。随着生产力的发展,家庭劳动成为可能,生产资料和劳动产品逐渐成为家庭私有财产。随着生产规模扩大和交换的发展,占有成为可能,氏族首领利用手中权力,将战争中的战俘和剩余产品占为己有,成为私有财产,逐渐富裕起来。少数富裕家庭通过高利贷等手段剥削他人,成为富人。这样,逐渐富裕起来的氏族首领和富人,就成了奴隶主,而战争中的战俘以及氏族内部大部分自由民,因债务而破产沦为奴隶。从此,社会分裂为奴隶主和奴隶两大对抗阶级。

奴隶主和奴隶是两个物质利益根本对立的阶级,在它们之间

存在着尖锐的阶级矛盾和阶级斗争。这时,氏族组织已经不适应分裂为阶级的社会生活的需要,奴隶主阶级为了镇压奴隶的反抗,需要建立军队、警察、法庭、监狱等暴力机关来取代氏族组织,便产生了国家。与此同时,原来反映全体氏族成员平等关系,体现氏族全体成员利益和意志的习惯,对于调整分裂为阶级的社会关系,已经无能为力了。奴隶主阶级为了维护它在经济上、政治上的统治,镇压奴隶的反抗,就需要通过自己手中的国家机关,制定出反映本阶级利益和意志的新的行为规则,这种新的行为规则就是法。可见,法是适应调整阶级关系的需要而产生的。

(二)法产生的经济根源

任何社会都要进行生产,为了使生产正常地有秩序地进行,需要有一定的权威,要有一定的行为规则来调整生产关系、维护生产秩序。在原始社会发展到一定阶段,人们把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为,用一个共同的规则肯定下来,以便指导人们有秩序地进行各种生产活动。这些行为规则,起先表现为习惯,后来,随着私有制和阶级的产生,人们在生产、分配和交换产品方面,逐渐渗入了阶级内容。在经济上占统治地位的奴隶主阶级为了维护这种渗入了反映阶级内容的新的经济关系,就要制定新的行为规则,这种新的行为规则就是法。马克思指出:“如果一种生产方式持续一个时期,那末,它就会作为习惯和传统固定下来,最后被作为明文的法律加以神圣化。”^①可见,法是适应调整经济关系需要而产生的。

世界各国法的起源虽然有各自的历史条件决定的不同形式,但仍有共同的原因和规律。法是同私有制、阶级和国家同时产生的,法的产生有一个从氏族习惯到习惯法,从习惯法到成文法的演变和发展过程。这个长期的渐进过程是与私有制、阶级和国家从萌芽到形成的发展过程相一致的。

① 《马克思恩格斯全集》第二十五卷,第894页。

三、法和原始社会习惯的主要区别

法与原始社会习惯有着历史的联系,又有着本质的区别。

(一)产生的方式不同

法是由国家制定或认可的。氏族习惯是氏族成员在长期的共同生产和生活中自发形成、世代相传下来的。

(二)反映的意志不同

法是统治阶级意志的体现,具有鲜明的阶级性。氏族习惯是全体氏族成员的意志的体现,不具有阶级性。

(三)实施的手段不同

法是由国家强制力保证实施的,而氏族习惯是靠社会舆论、氏族首领威信和人们自觉遵守来保证实施的。

(四)适用范围不同

法是适用于一定地域中的所有居民,即国家权力管辖范围内的所有居民,而氏族习惯仅适用于同一血缘关系的全体氏族成员,不以地域为划分标准。

第二节 法的概念

一、法的本质

剥削阶级思想家、法学家由于受历史的和阶级的各种局限,他们总是掩盖或抹煞法的阶级性质,始终未能对法的本质作出科学的回答。马克思主义法学运用辩证唯物主义和历史唯物主义,深刻地揭示了法的本质属性。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中指出:“你们的法不过是奉为法律的你们这个阶级的意志一样,而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”^①这一

^① 《马克思恩格斯选集》第一卷,第268页。

科学论断,不仅深刻地揭示了资产阶级法的本质,而且,为我们指明了探讨法的本质的途径,提供了研究法的本质的立场、观点和方法。

(一)法是统治阶级意志的体现

马克思主义认为法不是什么超阶级的“全民意志”或“社会共同意志”的反映,而是统治阶级意志的体现。在阶级社会里,统治阶级和被统治阶级之间存在着根本的利益冲突,因而也存在着两种阶级意志的根本对立。法仅仅体现统治阶级意志。列宁指出:“法律就是取得胜利、掌握国家政权的阶级的意志的体现。”^① 只有在经济上、政治上占统治地位的阶级,才能利用手中掌握的国家政权机关,将本阶级意志上升为国家意志,以法的形式表现出来,并在现实生活中得到实现。而被统治阶级尽管也有自己的意志,但由于手中没有掌握政权,其阶级意志便不可能通过国家机关上升为国家意志,不可能用法的形式表现出来。所以,世界上任何国家的法都只体现统治阶级意志,从来不体现被统治阶级意志。那么,在剥削阶级法中,特别是在资产阶级法中也有一些所谓保护劳动人民的条款,如缩短工时、改善工作条件、提高福利待遇等条款,这是否意味着资产阶级法是“全民意志”,或是资产阶级和无产阶级的“共同意志”体现呢?当然不是。因为,这些看来似乎是保护劳动人民的条款,并不是资产阶级恩赐的,而是劳动人民斗争的结果。在资本主义社会里,无产阶级和劳动人民一道向资产阶级进行了争取民主、平等权利,争取改善劳动和生活条件,争取解放的斗争。资产阶级在制定法律时,不能不考虑到阶级斗争形势和阶级力量对比,不得不采取一些让步措施,以缓和阶级斗争,以维护资产阶级的根本利益,维护其阶级统治地位。可见,这些条款,是阶级矛盾不可调和的产物和表现,是资产阶级为了维护其阶级统治的一种让步性措施,仍然体现了资产阶级利益和意志。

^① 《列宁全集》第十三卷,第304页。

法所体现的统治阶级意志,是指集中反映统治阶级根本利益的统治阶级的整体意志,而不是统治阶级中个别人的愿望和要求,也不是个别统治者的意志或任性。正如马克思和恩格斯指出:“法律应该是社会共同的、由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现,而不是单个的个人恣意横行。”^①可见,任何国家的法都不是统治阶级中某个人意志,而是统治阶级的整体意志的体现。即使在封建专制制度下,皇帝权力至高无上,言出法随,但也不能离开封建主阶级整体利益和意志,不然,他就会丧失代表本阶级的资格,陷入众叛亲离境地,迟早要被推翻。在我国,社会主义法是工人阶级领导的广大人民群众的整体意志体现,绝不是工人阶级中某个人或某个领导人个人意志的体现。决不允许任何人“以言代法”,以个人意志代替国家法律。

(二)法是统治阶级的国家意志

法是统治阶级意志的体现,但反映统治阶级意志的并不都是法。统治阶级意志不仅反映在法中,也反映在社会上层建筑的其他方面,如哲学、文学、艺术、道德……等。所以,只说法是统治阶级意志的体现,还没有说明法的本质属性。还必须认识到,法体现的不是一般的统治阶级意志,而是被奉为法律的统治阶级意志,即统治阶级的国家意志。

所谓国家意志,是指统治阶级把本阶级的意志通过国家机关制定或认可,用法律形式表现出来,使它成为有国家强制力为后盾的,具有普遍约束力的行为规则。正如列宁说的:“意志如果是国家的,就应该表现为政权机关所制定的法律,否则‘意志’这两个字只是毫无意义的空气震动而已。”^②可见,法是统治阶级的国家意志,统治阶级只有把自己的阶级意志,通过国家机关制定或认可上升为国家意志,统治阶级才能运用国家的力量迫使被统治阶级的行

^① 《马克思恩格斯全集》第六卷,第292页。

^② 《列宁全集》第二十五卷,第75页。

为限制在统治阶级利益许可的范围,从而,有利于维护自己阶级的社会关系和社会秩序,有利于维护其阶级统治。

(三)法体现的意志的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的

法所体现的统治阶级意志的内容,不是凭空想出来的,也不是随心所欲的。这个意志的内容归根结底是由统治阶级的物质生活条件决定的。统治阶级的物质生活条件,包括地理环境、人口和社会生产方式诸方面,其中生产方式(即生产关系和生产力的矛盾统一体)是决定的主要因素。

法所体现的统治阶级意志的内容所以要由统治阶级的物质生活条件决定,这是因为,社会存在决定社会意识,有什么样的物质生活条件,就有什么样的统治阶级意志,所以,任何一个统治阶级都不能超越经济条件的制约,随心所欲地制定法律。必须根据社会生产关系的要求和社会生产力发展状况,制定法律。正如马克思说的:“君主们在任何时候都不得不服从经济条件,并且从来不能向经济条件发号施令。无论是政治的立法或市民的立法,都只是表明和记载经济关系的要求而已”。^①

法体现的意志的内容是由统治阶级物质生活条件决定的,除了生产方式决定因素外,还有地理环境、人口、民族习惯、历史传统、阶级力量对比等因素也对法发生不同程度的影响。

综上所述,法是统治阶级意志体现,是统治阶级的国家意志,这个意志的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。马克思主义法学的这个原理,是用历史唯物主义对法进行考察得出的科学的结论。

二、法的基本特征

法是一种社会规范,而且,是一种特殊的社会规范,它具有四

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷,第121—122页。

个基本特征。

(一)法作为一种社会规范,具有规范性、概括性和可预测性

所谓社会规范,是指调整人们在社会生活中人与人之间关系的行为规则。包括道德规范、宗教规范、日常生活规则、社团规章、法律规范等。法律规范作为一种社会规范,具有其他社会规范共有的规范性、概括性、可预测性。

法的规范性是指规定人们行为可以做什么,不可以做什么,从而为人们的行为提供一个模式。正如马克思指出:“法律是肯定的、明确的、普遍的规范。”^①

法的概括性(或叫普遍性)是指法规定的行为规则是对抽象的、一般的人,而不是具体的、特定的人,它在同样条件下,是可以反复适用的。所以,国家机关制定的一切文件并非都是法。比如,逮捕证、判决书、结婚证、公证书、任命书等,只是对个别人、个别事有效,而不是对抽象的、一般的人有效。它虽具有法律效力,但不是法。

法的可预测性是指由于法的存在,人们在事前就可以预见到自己或他人的行为是合法的还是非法的,会有什么样的法律后果,等等。

(二)法是由国家制定或认可的,具有国家意志性

法是由国家制定或认可的,这是法作为特殊的社会规范具有不同于其他社会规范的一个显著特征,制定或认可是国家创制法律的两种形式,是统治阶级通过国家机关把自己阶级意志上升为国家意志的两条途径。所谓制定,是指国家根据统治阶级意志,依照法定程序和权限制订并公布具有不同法律效力的规范性文件的的活动;所谓认可,是指国家机关根据需要赋予社会上早已存在的某些社会规范以法律效力,确认为法律规范。

其他社会规范都没有、也不需要经过国家机关制定或认可,不

^① 《马克思恩格斯全集》第一卷,第71页。

具有国家意志性。

(三)法是由国家强制力保证实施的,具有国家强制性

法是由国家强制力保证实施的,这是法作为特殊的社会规范不同于其他社会规范的又一个显著特征。法是统治阶级意志的体现,按照统治阶级意志,规定人们在社会关系中的权利和义务。为了使人们的法定权利免遭侵犯,法定义务得以履行,统治阶级意志得以实现,就必须以国家强制力作后盾,运用国家权力给予保障。如果没有迫使人们遵守法律规范的国家机关,那么,法律上的权利、义务不能保证实现,统治阶级意志就得不到体现,正如列宁指出的:“如果没有政权,无论什么法律,无论什么选出的机关都等于零。”^①

其他社会规范不具有国家强制力的属性。它的实施靠社会舆论、传统习惯或一定的社会组织的纪律约束。虽然这也是一种强制,但只是一般的社会强制而不具有国家强制性。

(四)法是社会关系调整器,具有权利和义务的规定性

法是社会关系调整器,任何统治阶级总是要按照统治阶级意志,制定各种法律规范来调整社会关系。统治阶级通过法律具体规定人们在各种社会关系中的权利和义务来调整社会关系,以实现本阶级意志,维护其阶级统治。可见,法是以规定人们的权利和义务作为自己的基本特征之一的。其他社会规范,虽然也往往有权利、义务的规定,但法律上的权利和义务是由国家确认和保障的,这同其他社会规范上的权利和义务是有区别的。

三、法的职能

法的职能是指法调整社会关系的作用,即社会功能。法的职能与法的本质、目的是密切联系的。法是统治阶级意志的体现,统治阶级总是要通过制定各种法律规范,积极调整各方面的社会关系,

^① 《列宁全集》第十一卷,第98页。