

行政法总论

张焕光（主 编）

陈兆钢（副主编）

中国经济出版社

行政法总论

张焕光 (主 编)

陈兆钢 (副主编)

李兆光 周卫平

江南大学图书馆



91549272

中国经济出版社

行政法总论

(编 著) 张焕光

(副主编) 陈兆钢

李兆光 周卫平

行政法总论

张焕光 主 编

陈兆钢 副主编

李兆光 周卫平

中 国 经 济 出 版 社 出 版

新 华 书 店 发 行

北 京 通 县 振 兴 印 刷 厂 印 刷

开本787×1092毫米1/32 印张7.3125 字数170.000

1986年10月北京第一版 1986年10月北京第一次印刷

印数 0,001—30,000 册

书号17395·11

定价1.65元

是人的思想与行为从法律、道德的规范中合致本一册是法学设计本皇帝。本类是用以指导国家行政与法律之本一册是法学设计本皇帝。本类是用以指导国家行政与法律之本一册是法学设计本皇帝。

前 言

各国政府在其开展行政管理活动中，必然要与社会中有关方面发生一定的关系，我们可以简称其为“行政关系”。行政法就是专门调整国家行政关系的法律规范的总和，行政法学则是一门专门研究行政法律现象的科学。从学科体系上划分，行政法学属于行政学与法学的结合部。随着各国政府干预社会生活的程度日益增大，调整国家行政关系的行政法也日益受到人们的关注。当资产阶级革命成功以后，人们立即把“依法行政”作为国家行政管理活动的基本原则而确立起来，这一时期的“依法行政”强调的是国家行政机关进行各种管理活动都必须严格地依照宪法、法律和有关的法规而进行，不允许行政机关享有法外特权。以后的“依法行政”又增加了借助法律手段进行管理的新涵义。能否在国家行政管理活动中真正贯彻“依法行政”的原则，已成为一个国家行政管理现代化的重要标志。长期以来，在我国的行政管理活动中忽视了法制化的建设，这是造成我国行政管理效率低下、官僚主义盛行的一个重要原因，同时也是造成“文化革命”中行政专横现象的重要原因。今天已经有越来越多的人认识到了依法行政的重要意义，一个研究行政法学和介绍行政法学的热潮正在国内迅速兴起。

本书的写作意图是对行政法的基本知识进行系统介绍。

为学员提供一本适合自学的教材，也为从事行政管理的人员和其他读者提供一本有关行政法系统知识的续本。希望本书能够发挥其应有的作用。

前 言

中共中央书记处要求，中央国家机关要带头开展“依法行政”活动。《中共中央书记处关于国家机关开展“依法行政”活动的意见》指出：“依法行政”是建设社会主义法治国家的重要内容，也是国家机关工作人员必须具备的基本素质。开展“依法行政”活动，对于提高国家机关工作人员的依法行政水平，推进依法行政，建设法治国家，具有十分重要的意义。国家机关要带头开展“依法行政”活动，首先要从领导干部做起。领导干部要带头学习法律知识，提高法律素质，增强法律意识，做到依法决策、依法办事、依法维权。同时，也要加强对国家机关工作人员的法律培训，提高他们的依法行政水平。要通过开展“依法行政”活动，使国家机关工作人员牢固树立依法行政的观念，自觉做到依法办事，为全面推进依法行政，建设法治国家作出贡献。

目 录

前 言	(1)
第一章 行政法中的行政概念及其基本原则	(1)
第一节 行政的基本概念	(1)
一 行政的涵义	(1)
二 行政的主要内容	(3)
第二节 依法行政——现代国家管理的基本原则	(5)
一 依法行政思想的产生	(5)
二 各国学者关于依法行政的论述	(6)
三 依法行政的全面理解	(9)
第三节 我国行政管理的基本原则	(11)
一 为人民服务原则	(12)
二 民主集中制原则	(13)
三 民族平等、团结和互助原则	(13)
四 效率原则	(14)
五 法制原则	(15)
第二章 行政法的对象、本质及其作用	(17)
第一节 行政法的对象	(17)
一 大陆法系国家的行政法	(17)
二 美英法系国家的行政法	(18)
三 苏联的行政法	(19)
第二节 行政法的地位、任务和作用	(23)

一	行政法在法律体系中的地位·····	(23)
二	行政法的任务和作用·····	(24)
第三章	行政法的历史和发展·····	(28)
第一节	奴隶制国家和封建制国家的行政法规范·····	(28)
一	我国古代的行政法规范·····	(28)
二	我国唐朝的行政法典——《大唐六典》·····	(29)
第二节	西方国家行政法的历史发展·····	(31)
(一)	法国行政法的历史发展·····	(31)
(二)	德国行政法的历史发展·····	(32)
(三)	日本行政法的历史发展·····	(34)
(四)	英国行政法的历史发展·····	(35)
(五)	美国行政法的历史发展·····	(36)
第三节	中华人民共和国行政法的历史发展·····	(38)
(一)	新民主主义革命时期的行政法制·····	(38)
(二)	建国以来社会主义行政法的历史发展·····	(41)
第四章	行政法律关系·····	(46)
第一节	行政法律关系的涵义及特点·····	(46)
(一)	行政法律关系的涵义·····	(46)
(二)	行政法律关系的特点·····	(46)
第二节	行政法律关系的权利主体与权利客体·····	(48)
(一)	行政法律关系的权利主体·····	(48)
(二)	行政法律关系的权利客体·····	(50)
第三节	行政法律关系中的权利与义务·····	(51)
(一)	行政法律关系中的权利·····	(51)
(二)	行政法律关系中的义务·····	(52)
(三)	权利与义务的关系·····	(52)
(四)	权利和义务的保障·····	(53)

第四节	行政法律关系的产生、变更和消灭与法律事实	(53)
一	行政法律关系的产生、变更和消灭	(53)
二	法律事实	(54)
第五章	行政法的渊源与体系	(56)
第一节	行政法的渊源	(56)
一	宪法	(56)
二	法律	(57)
三	行政法规、决定、命令、指示和规章	(57)
四	地方性法规和省、市人民政府的规章	(58)
五	自治条例和单行条例	(58)
六	法律文件解释	(59)
七	行政协定和条约	(59)
八	党群机关参与颁布的规范文件	(60)
第二节	行政法的体系	(60)
一	行政法规范的体系	(60)
二	行政法学的体系	(67)
第六章	国家行政机关	(68)
第一节	国家行政机关的概念	(68)
一	国家行政机关的含义及特征	(68)
二	国家行政机关和其他国家机关以及企事业单位、社会团体的区别	(70)
第二节	国家行政机关的结构和种类	(72)
一	国家行政机关的结构	(72)
二	国家行政机关的种类	(74)
第三节	国家行政机关的体制	(75)
一	几种不同的国家行政机关体制	(75)

二	我国国家行政机关的体制	(77)
第四节	我国政府机构的演变及其设置原则	(89)
一	我国政府机构的演变	(89)
二	我国政府机构的设置原则	(93)
第七章	国家行政工作人员 (上)	(97)
第一节	国家行政工作人员的概念	(97)
一	国家行政工作人员的含义	(97)
二	国家行政工作人员与其他人员的区别	(98)
第二节	国家行政工作人员的分类	(99)
一	根据产生方式所作的分类	(99)
二	根据工作职责所作的分类	(100)
第三节	国家行政职务	(101)
一	担任国家行政职务的条件	(101)
二	国家行政工作人员职务上的权利和义务	(102)
三	国家行政工作人员职务关系的变更和消灭	(104)
第八章	国家行政工作人员 (下)	(107)
第一节	国家行政工作人员的任用	(107)
第二节	国家行政工作人员的考核	(109)
第三节	国家行政工作人员的晋升	(111)
第四节	国家行政工作人员的培训	(113)
第五节	国家行政工作人员的工资	(114)
第六节	国家行政工作人员的福利	(116)
第七节	国家行政工作人员的奖惩	(117)
第八节	国家行政工作人员的退休	(122)
第九章	行政法上的行政行为 (上)	(124)
第一节	概述	(124)
一	行政行为的基本特点	(124)

二	行政行为的分类	(127)
第二节	行政命令	(130)
第三节	确认与许可	(133)
第四节	公证与仲裁	(138)
一	公证	(138)
二	仲裁	(140)
第十章	行政法上的行政行为(下)	(143)
第一节	行政立法概述	(143)
一	我国行政立法的基本理论	(143)
二	我国行政立法的基本原则	(145)
三	西方国家行政立法的基本理论	(147)
第二节	行政法规	(150)
一	行政法规的概念和法律根据	(150)
二	行政法规的种类和立法程序	(152)
三	国务院行政立法中的法律提案权和规章批准权	(154)
第三节	行政规章	(155)
一	行政规章的概念	(155)
二	行政规章的种类及其特点	(157)
三	行政规章的制定、发布和撤销程序	(159)
第四节	行政法规与行政规章的效力范围	(160)
一	时间上的效力	(160)
二	空间上的效力	(161)
三	对人的效力	(162)
第十一章	行政法上的强制与处罚	(163)
第一节	行政强制	(163)
一	行政强制的性质和特点	(163)

(二) 我国行政强制的种类·····	(165)
(三) 西方国家行政强制制度的一些情况·····	(166)
第二节 行政处罚·····	(169)
(一) 行政处罚的概念和特点·····	(169)
(二) 我国行政处罚的种类·····	(171)
(三) 西方行政处罚制度的一些情况·····	(174)
第三节 行政处分·····	(176)
第十二章 行政监督 ·····	(180)
第一节 行政监督的含义及其必要性·····	(180)
第二节 党和群众的监督·····	(182)
(一) 党的监督·····	(182)
(二) 群众的监督·····	(183)
第三节 立法机构的监督·····	(186)
(一) 西方国家的立法监督制度·····	(186)
(二) 我国国家权力机关对行政管理的监督·····	(188)
第四节 司法机关的监督·····	(190)
(一) 外国的司法监督制度·····	(190)
(二) 我国司法机关对行政管理的监督·····	(193)
第五节 行政机关内部的监督·····	(195)
(一) 外国专门监察机关的监督制度·····	(195)
(二) 我国行政机关内部的监督·····	(198)
第六节 审计监督·····	(200)
(一) 外国审计监督概述·····	(200)
(二) 我国的审计监督·····	(202)
第十三章 行政诉讼 ·····	(204)
第一节 概述·····	(204)
(一) 行政诉讼的基本特点·····	(204)

二	行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼的区别·····	(205)
三	行政诉讼法律关系·····	(207)
第二节	我国的行政诉讼制度·····	(209)
一	我国行政诉讼制度的历史发展·····	(209)
二	我国行政诉讼制度的性质和任务·····	(211)
三	我国行政诉讼的种类·····	(212)
四	我国行政诉讼的基本程序·····	(214)
第三节	西方国家行政诉讼制度概述·····	(217)
一	英美法系国家行政诉讼制度的基本特点·····	(217)
二	大陆法系国家行政诉讼制度的基本特点·····	(220)

第一章 行政法中的行政概念 及其基本原则

第一节 行政的基本概念

一、行政的涵义

所谓行政，即指政府意志的执行活动，或政务的推行活动。这是一个在众多关于行政的定义的基础上，集中其共同之处而得出的一个比较有代表性的定义。这个定义主要包括了三层含义：

1. 行政的基本功用是把政府所表明出来的意志变成社会生活中的现实秩序。政府是掌握社会公共权力的国家机关，它的基本功能是运用国家公共权力，调整社会生活基本秩序，或者说管理社会公共事务。一般说，政府对社会公共事务的管理首先在于表明政府自身的态度，即制定各种公共政策，其次是要把表明出来的态度加以贯彻落实，即推行和落实公共政策。文字上和口头上的政策不等于社会生活的现实，还必须设立一种特殊的政府机构，专门负责完成政务推行工作。行政系统就是专门从事于这项工作的政府机构。如果用一句简明的话来表述行政系统的基本功能，那就是，执行政府意志，具体实施对社会公共事务的管理。

2. 行政的具体职能体现为执行政府意志的一系列活动，行政系统通过这一系列的活动而现实地发挥出各种具体

作用。这类执行性活动，或政务的推行活动可以从不同角度进行分类，比如将它们分为计划活动、组织活动、人事活动、指挥活动、协调活动、监控活动等。

3. 行政只限于政府行政系统的一系列活动。行政系统是政府系统中一个十分重要的子系统。行政不过是政府组织中行政机关所管辖的事务。

以上关于行政的定义，可以称之为狭义的行政观点。还有一种广义的行政观点，认为行政的涵义可以应用于各种社会组织中，除政府管理外，其它所有社会组织中的管理活动也属于行政活动。根据这种观点，国有国政，家有家政，在企、事业单位、政党、社会团体中也存在着行政管理。

还有一种观点试图在广义行政和狭义行政之间寻求某种折衷的解释。这种观点又可以分为三种意见。第一种意见认为，在政府和较大的社会组织中存在着行政活动。这里所说的较大的社会组织是指政党、工会、大学、医院等大型机关团体，排除了家庭、小作坊等小型社会团体。第二种意见认为，行政可以分为私人行政和公共行政两个类别，前者是指除政府以外的民间组织活动，后者仅指政府的活动。第三种意见认为，行政应与国家政权机关相连，除政府行政机关外，行政也存在于立法机关和司法机关中。

要理解行政的涵义，还需要弄清行政、管理与行政管理三个词的关系。在我国一般将行政与行政管理两个词等同使用，这比较符合中国人的习惯。在外国行政与管理并不连用，行政在英文里是Administration，管理的英文则为Management。多数人的意见认为，行政的层次较高，管理的层次较低；行政是指政务的推行，如决策，规划、指导、组织、协调、监督、领导等等，管理是事务的推行，常指执行的方法、

技术、程序等。在早期的行政学与管理学的研究中，上述区别比较明显，今天，双方在研究领域和研究方法上已有融合的趋势。

行政一词的词源可追溯到古希腊文的Administare。二千多年前古希腊著名学者亚里士多德就曾使用过“行政”这一术语，当他分析国家权力的时候，把国家权力分成了讨论权、行政权、司法权三种权力。“行政”一词的使用在我国古已有之，我国古代的史书《左传》中就有“行其政事”和“行其政令”的用法。后人对行政一词的使用日益广泛，但多是从推行政令的角度上使用行政一词。

二、行政的主要内容

行政包括的内容非常广泛，对此可以从不同角度进行分类。

1. 按行政的范围和性质划分，包括行政组织、人事行政、机关行政、财务行政、行政领导、行政决策、行政监督等等。

行政组织是行政管理活动的机体，是直接承担行政职能的工作结构，是行政管理活动中最重要最基本的一个要素。行政组织的建设要遵循哪些原则，行政组织的结构应怎样设计，组织内职责权限如何分配，等等，这些都是影响行政效率的重要因素。

人事行政是行政的重要组成部份。“为政在人”，行政工作成败的一个关键问题在于人的管理。人事分类、人事任用、人事考核、人事奖惩、工资、福利、培训、退休、升迁、调配等等一系列环节，构成了全部人事管理活动。

行政机关是行政管理活动的主体。行政机关如何搞好自身建设，如何实行科学的管理，对于提高行政管理效率至关

重要。办公事务、会议管理、行政文书与秘书、总务后勤、机关财务、机关行政制度等，是机关行政的重要内容。

财务行政主要研究国家财政管理。国家财政是政府管理社会公共事务的重要手段和物质保证，财政管理体制、财政管理制度、财政管理程序和方法等等，都是财务行政的重要内容。

行政领导是行政管理的重要组成部份，也是行政管理过程的重要环节，行政领导的职责，行政领导的类型，行政领导的素质、行政领导的方法与技巧等等，直接关系到行政效率的高低。

行政决策同样是行政管理的重要组成部份与行政管理过程的重要环节，采用科学的决策类型，实行科学的决策步骤，运用科学的决策方法与技术，会改善行政决策以及整个行政管理的效果。

行政监督也是行政管理的重要内容，对行政管理过程实施有效地监督，以及运用严格的程序，采用各种监督方式，建立行政监督制度等，都是行政监督的重要内容。

2. 按行政的具体职能划分，行政管理包括：

计划活动：即制定未来的行动目标、行动方针以及行动方法的活动。

组织活动：即建立行政组织、划分职责权限，安排协作关系的活动。

人事活动：即对人和事及其相互关系进行调整，实行科学配备的活动，它包括人员选拔、考核、培训、调配、奖惩等一系列环节。

指挥活动：即领导本行政系统具体实施行政计划，完成行政组织目标与任务的活动。

协调活动：即为了完成统一的目标，而进行跨部门的或

对有关各方进行的工作协同与调整的活动。

监控活动：即为了完成行政组织的总目标，而对其它行政行为与行政管理活动进行监督和控制的活动。

3. 按行政业务的行业性质进行划分，则行政管理活动可以分为：

外交管理活动；

国防及军事管理活动；

民政管理活动；

司法行政活动；

公安行政活动；

公用事业管理活动；

科学、文化、教育、卫生事业管理活动；

经济事务管理活动；

机关事务管理活动；

其它一些有关的行政活动。

4. 按照行政组织系统的控制模式进行划分，行政管理可以分为：

决策活动：即制定各种行政政策的活动；

执行活动：即贯彻执行上级政策及命令的活动；

反馈活动：即把执行过程中所反映出来的违反决策要求的信息，以及影响决策落实的信息再输入决策机制中，以便进行适当纠正的活动。

第二节 依法行政——现代国家管理的基本原则

一、依法行政思想的产生

依法行政，是现代国家管理的一条基本原则，同时也是