

现代行政管理培训丛书

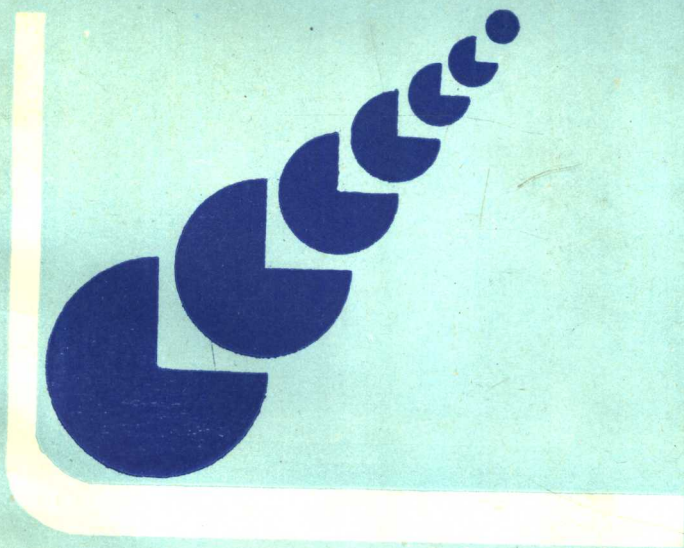


行政法学

肖继文
主编

卓帆

黄中鼎 王麟 杨恩发



同济大学出版社

行政法学

主 编 肖继文 卓 帆
 黄中鼎 王 麟 杨恩发

内 容 提 要

本书依据党的十一届三中全会以来制定的行政法规，紧密结合实际，简明扼要地阐述和介绍了行政法、行政法律行为、行政组织法、部门行政法、行政监督和行政诉讼法等方面的基本原理和基础知识，具有较强的科学性和系统性。

本书适合作行政院校、党校、高校的教材，亦可供有关行政干部学习专业知识之用。

责任编辑 祝新穗

封面设计 胡继全

行 政 法 学

肖继文 卓帆等主编

同济大学出版社出版

(上海四平路1239号)

江西行政管理干部学院印刷厂印刷

开本:787×1092 1/32 印张9.875 字数252.8千字

1989年10月第1版 1989年10月第1次印刷

印数1—5,000 定价3.80元

ISBN7-5608-0523-X/D·14

《现代行政管理培训丛书》

编委会

主 编

方 彦

副 主 编

黄成义	王建民	陈兆德	杜祖鹏
黄中鼎	梁崇珠	古克武	欧阳锦
杨恩发	肖继文	杨逢春	张起扑
郝明道	贺培华	胡进祥	

编 委

(按姓氏笔划为序)

王建民	方 彦	古克武	任金鉴
许高珍	杜祖鹏	杨恩发	杨逢春
李 琪	肖继文	张起扑	陈兆德
欧阳锦	罗雪梅	胡进祥	郝明道
贺培华	黄中鼎	黄成义	黄昌保
梁崇珠			

前 言

为了配合我国公务员制度的实施，提高行政管理的科学水平，同时满足广大公务员岗位培训及各级行政学院、党校、各类管理院校的教学需要，江西行政学院和上海、吉林、山西、江西、云南、甘肃、江苏、安徽、内蒙、河南、河北等省（市）行政学院、党校和高校的教学、科研骨干及有关科研单位与实际工作部门的一些长期从事行政管理科学教学、科研与实践的专家、学者共同编写了《现代行政管理培训丛书》。

《丛书》在教学和科研的基础上，吸收国内外行政管理和公务员制度的新理论、新经验，内容丰富、结构新颖，科学性、系统性、实用性强。《丛书》的内容涉及行政管理和国家公务员制度的各个方面，将分批出版。首批出版的书目有：《行政管理学》、《人事行政管理》、《社会调查研究与方法》、《行政法学》、《行政决策与调控》、《行政心理学》、《社会公共关系学》、《现代工业行政管理》、《现代农业行政管理》和《办公室自动化与计算机》共10本。本丛书不但可作为国家公务员的培训教材，又可作为大专院校有关专业的教学用书，以及各部门管理人员的自学用书和教学、科研人员的参考用书。

《丛书》由江西行政学院院长方彦担任主编。出版前在广泛征求意见的基础上，在内容和结构方面又进行了修改充实和统编审定。由于我们的水平有限，不足之处欢迎读者在使用过程中提出宝贵意见，以便再版时予以修订。

《现代行政管理培训丛书》编委会

1988年6月

目 录

第一篇 行政法导论

第一章 行政法的概念、对象和任务	(1)
一、行政法的概念.....	(1)
二、行政法调整的对象.....	(3)
三、行政法的任务.....	(8)
第二章 行政法律关系	(12)
一、行政法律关系的概念和特点.....	(12)
二、行政法律关系的要素.....	(14)
三、行政法律关系的产生、变更和消灭.....	(20)
第三章 行政法的渊源与体系	(22)
一、行政法的渊源.....	(22)
二、行政法律体系.....	(26)
三、行政法的分类.....	(32)
第四章 行政法的历史发展	(36)
一、法国行政法的历史发展.....	(36)
二、英国行政法的历史发展.....	(39)
三、美国行政法的历史发展.....	(41)
四、日本行政法的历史发展.....	(44)

五、苏联行政法的历史发展·····	(46)
六、中国行政法的历史发展·····	(48)

第二篇 行政法律行为

第五章 行政法律行为的概念和分类 ·····	(59)
一、行政法律行为的概念·····	(59)
二、行政法律行为的分类·····	(62)
第六章 行政立法 ·····	(67)
一、行政立法的基本原则·····	(67)
二、政府的行政立法权·····	(70)
三、行政法规的制定、修改、撤销、废止和消灭·····	(77)
四、行政法规的名称和法律效力·····	(83)
第七章 行政措施 ·····	(87)
一、行政措施的涵义和分类·····	(87)
二、行政措施的表现形式·····	(92)
三、行政措施的效力·····	(95)
四、行政措施的变更、撤销、废止和消灭·····	(101)
第八章 行政强制、处罚和处分 ·····	(107)
一、行政强制·····	(107)
二、行政处罚·····	(112)
三、行政处分·····	(121)

第三篇 行政组织法

第九章 行政机关组织法 ·····	(129)
一、行政机关组织法的概念·····	(129)

二、行政机关组织法的基本内容·····	(133)
三、行政机关的概念、结构和分类·····	(139)
四、中央行政机关·····	(143)
五、地方行政机关·····	(147)
六、民族自治区行政机关·····	(149)
第十章 行政编制法 ·····	(152)
一、行政编制法的涵义及其作用·····	(152)
二、我国编制的种类·····	(155)
三、编制管理的基本原则·····	(159)
四、机构改革与编制立法·····	(163)
第十一章 国家公务员法 ·····	(168)
一、国家公务员法的概念·····	(168)
二、国家公务员的范围和分类·····	(170)
三、国家公务员的更新制度·····	(175)
四、国家公务员的激励制度·····	(178)
五、国家公务员法的制定·····	(183)

第四篇 部门行政法

第十二章 政务部门行政管理法 ·····	(188)
一、民政行政管理法·····	(188)
二、公安行政管理法·····	(192)
三、司法行政管理法·····	(196)
四、军事行政管理法·····	(201)
第十三章 经济部门行政管理法 ·····	(207)
一、工业行政管理法·····	(207)
二、农业行政管理法·····	(214)

三、商业行政管理法	(217)
四、财政金融行政管理法	(225)
第十四章 文化部门行政管理法	(233)
一、教育行政管理法	(233)
二、科技行政管理法	(238)
三、文艺、新闻、出版行政管理法	(241)
四、卫生行政管理法	(246)
五、体育行政管理法	(249)

第五篇 行政监督和行政诉讼法

第十五章 行政监督	(253)
一、行政监督的涵义及必要性	(253)
二、行政监督的原则	(258)
三、行政外部监督	(261)
四、行政内部监督	(269)
五、中国共产党的领导和监督	(276)
第十六章 行政诉讼法	(277)
一、行政诉讼和行政诉讼法	(277)
二、行政诉讼法律关系	(283)
三、行政诉讼的案件范围和管辖	(289)
四、行政诉讼的基本原则	(292)
五、行政诉讼的基本程序	(297)
六、行政机关侵权赔偿责任	(305)
后 记	(307)

第一篇 行政法导论

第一章 行政法的概念、对象和任务

一 行政法的概念

行政法与行政的关系极为密切。为了深入了解什么是行政法，有必要首先了解什么是行政法中的行政。

（一）行政的涵义

行政作为国家管理手段之一，是伴随着国家的产生而产生的。但对行政的本质，尤其是对行政的效率和作用进行深入研究，则是从近代才开始的。

资本主义国家的行政法学者对“行政”一词的涵义，有各种各样的说法。通常都是从立法、行政、司法三权分立的理论来解释。如美国学者古德诺说：“立法是国家意志的表现，行政为国家意志的执行。”日本学者美浓部达吉认为：“行政是除立法、司法以外的一切作用。”这些解释都没有说明“行政”

二字的真正涵义。

在我国，人们对行政一词的理解也是多种多样的。例如，很多单位设有行政科、行政处这样的机构，其所管理的内容，不外是后勤工作之类。这里，行政被理解为生活服务性的管理机构。也有的把行政理解为一般机关的文书档案、秘书事务之类的工作，如称某某人是行政人员等等。自然，这些习惯性的理解，并非是行政法学上的理解。

那么，按照行政法学意义的行政指的是什么呢？马克思曾经指出，“行政是国家的组织活动。”^①这就正确地揭示了行政活动的性质。说明行政是一种活动，这种行政活动不同于国家的立法活动和司法活动，它体现着国家职能的行使：国家行政机关为了贯彻执行宪法和法律，依法治理国家而进行的广泛的组织管理，即行政管理工作。国家行政管理工作涉及面极广，包括国防、外交、公安、司法、民政、教育、科技、文化、卫生、体育等行政以及国家对国民经济实行的大量的组织管理活动。

必须明确的是，行政不同于行政权，行政是指国家的组织活动，行政权是指行政机关的权限。在我国，国务院和地方各级人民政府都是行使行政权的国家行政机关。

行政管理的对象极其广泛，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、环境保护等各方面行政事务的管理。但从根本上看，行政管理不外下列一些活动：

- 1、决策。包括计划、指示、命令、安排等。主要是对工作对象的全局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

①《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。

括机构的设置和调整，日常业务的推进和督促指导。

3、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审核和检查两个方面。

4、调节。就是对机构设置、人员配备使用和工作规程等问题的完善和修正。

上述活动结合起来，就是行政管理的总体。

（二）行政法的涵义

依据行政的涵义，行政法就是指国家制定的关于国家行政机关组织和管理活动的各种法律规范的总称。具体的讲，行政法是以规定行政机关的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序，以及行政人员的选拔、使用、奖惩为主要内容；并用以调整各种国家行政机关之间，国家行政机关与其他国家机关、企业、事业单位、社会团体和公民之间行政法律关系的各种法律规范的总和。从这个定义来看，包含以下几层意思：

1、行政法是专门规定有关国家行政机关的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序方面的法律和法规。

2、行政法调整的对象是国家行政机关在行政活动过程中所发生的各种社会关系，即调整国家各种行政机关之间，以及国家行政机关同其他国家机关、企业事业单位、社会团体和公民之间的行政法律关系。

总之，凡规定上述内容和调整上述行政法律关系的各种法律规范，统统都是行政法。

二 行政法调整的对象

任何一个法律部门，都有各自调整的对象，行政法也不例外

外。行政法调整的对象，总的来说是关于国家行政机关在行政活动过程中所发生的各种社会关系。这种社会关系叫行政法关系。行政法调整的是行政法关系当事人之间的权利和义务关系。行政法律关系的当事人有国家行政机关和其他国家机关、企业事业单位、社会团体和公民，在某种情况下，还包括外国公民和组织。其中国家行政机关是最主要的当事人。

（一）不同国家行政法的不同对象

由于各国政治、经济及历史传统等条件的不同，各国行政法调整的对象和范围，既有许多相同之点，又有不少差异。--

大陆法系国家的行政法调整的对象，一般来说，主要调整国家机关与公民之间的公法关系，包括国家行政机关的组织、职权和职责，国家行政人员在公务活动中的权利和义务、文官制度、国家财产的取得和管理、财政税收、文化教育、公共事业、社会福利和保险、公路交通、行政程序和行政诉讼等。即凡是国家以主权者身份从事的各种管理活动，都是行政法调整的对象。

苏联行政法调整的对象，是具有管理性质的各种社会关系。苏联行政法不仅调整国家管理机关（即行政机关）在进行管理活动时同其他国家机关、公共团体及公民之间发生的关系，也调整其他国家机关（如检察机关）以及非国家组织（如工业联合组织）在从事具有管理性质的活动中所产生的社会关系。苏联行政法所调整的管理活动的范围也是十分广泛的，主要有国家机关的行政管理，工业、农业、国防和文化建设方面的管理，干部管理，治安管理等。

我国行政法调整的对象，是国家行政机关在行政活动过程中所发生的各种社会关系。具体的讲，调整国家各种行政机关

之间的行政法律关系；调整国家行政机关同其他国家机关、企业事业单位、社会团体和公民之间的行政法律关系。

国家的行政管理机关的管理职能是多方面的，包括经济、文化和国防建设等各个方面。行政机关对工业、农业、商业、交通、治安、民政、科学教育等等，进行管理而发生的行政法律关系，必须由行政法来调整。例如交通管理法规和治安管理条例目前比较健全的有《城市交通规则》、《户口登记条例》、《治安管理处罚条例》等，分别规定了交通行政部门、公安部门在它们的管理活动中的权力、责任以及一切机关、团体、公民个人在交通、治安管理中的权利与义务。

（二）行政法的内容

由于行政法的调整对象所决定，行政法具有广泛的内容，概括起来，主要包括以下方面：

1、有关国家行政机关的组织、任务和职权范围为内容的法律规定。如《宪法》、《中华人民共和国国务院组织法》，都规定了国务院是我国最高国家行政机关，地方各级人民政府是地方各级行政机关，并相应地规定了它们的任务和职权范围。

2、有关国家行政工作人员的任免、提拔、培养、考核、奖惩、监督、退休等为内容的法律规定。如国务院依据宪法制定《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》、《国务院关于老干部离职休养暂行规定》等。

3、有关国家行政管理机关的行政管理活动的原则、工作方法、方式和程序为内容的法律规定。如《宪法》规定了国家机构和国家行政机关的活动原则是民主集中制原则和群众路线原则等。

4、有关国家行政机关、其他国家机关、企业事业单位、社会团体和公民在行政活动范围内的权利和义务的法律规定。

(三) 行政法的特点

行政法与其他法律部门比较，具有许多不同的特点。

首先，行政法是分散在大量的行政法律、法规之中，没有统一的法典。行政法在形式上和宪法、民法、刑法以及诉讼法有一个很大的不同之处，就是它不是一部系统的、完整的、统一的法典，而是分散在大量的行政法律、法规之中。这是因为国家行政管理的范围极为广泛，行政法调整的对象复杂和它规定的问题又比较具体，很难制定一部统一的行政法典。

其次，行政法富有变化性。行政法与行政管理的内容随着客观形势的变化而不断变化，以此来适应客观形势发展的需要，这就决定了行政法只能是众多行政管理法规的总和。可见，行政法的变动远比其他部门法要多，特别是经济行政管理法规的变动就更加频繁。但是行政法也绝不是朝令夕改，它也必须保持相对的稳定性，才能起到应有的作用。

再次，行政法律关系发生纠纷时，解决的方法不同。民事法律关系发生纠纷时，可以采用民事诉讼的方法来解决。而行政纠纷，则主要是采用行政手段来解决，必要时才采用诉讼程序来解决。

国家的法律种类很多，以国家根本法宪法为核心组成了国家完整的法律体系。行政法是其中一个独立的法律部门，它在整个法律体系中占有重要的地位。

行政法在国家法律体系中是仅次于宪法的基本法律之一。行政法虽然没有完整的法典，但它在我国的法规中占绝大部分，其数量之远远超过其他法律部门。行政法的重要性，不

仅表现在法规数量多，调整的社会关系广泛，更重要的是它规范着整个国家行政机关的行政活动。它是保证政府机关实现其组织管理职能，完成国家政治、经济、文化建设任务的重要工具。因此，行政法在我国法律体系中占很重要的地位。

行政法不能被别的法律取代。它与刑法、民法、经济法都是基本法之一，它们互为补充，相互之间既有密切联系，又有明显区别。认清这些关系，有助于我们更深入地了解行政法。

1、行政法和宪法的关系。宪法是国家的根本大法。宪法和行政法的关系可以从两方面来看，一是从属关系。行政法是依据宪法制定的，是宪法原则的具体化。如果行政法与宪法相抵触，行政法便无效。可见，行政法从属于宪法。二是补充关系。宪法作为根本大法，只规定国家的根本任务和基本原则，以及规定有关行政管理方面的原则，这就需要行政法加以具体化。国家行政机关为了贯彻执行宪法原则，可以制定各种行政法规。因此说行政法是对宪法原则的具体化。

2、行政法与经济法的关系。行政法用以调整行政机关在行政管理中发生的社会关系，其中包括在经济行政管理中发生的法律关系，因此，行政法体系中有经济行政法的独立章节。而经济法是调整社会经济关系的，当然它也包括行政管理的经济关系。因此，在经济行政法方面，行政法和经济法是相互关联和相互渗透的。但经济法除了调整经济行政法关系以外，还调整别的经济关系，在这方面两者又是有区别的。

3、行政法和民法的关系。行政法和民法的区别是比较明显的。首先，两者调整的对象不同。民法是调整一定范围的财产关系和与财产相联系的人身关系；行政法虽然也调整财产关系，但仅属于行政管理范围内的财产关系。其次，民事法律关系双方当事人的地位是平等的，大量的民事法律关系的产生，

是双方当事人意志表示一致的结果；而行政法律关系的一方为行政机关，其产生往往是单方面的行政行为，并且双方当事人的地位是不平等的。再次，民事法律关系双方当事人如有纠纷是按民事诉讼法规定的程序处理，而行政法律关系除个别情况外，绝大多数都按行政程序处理的。行政法和民法在调整法律关系的主体和内容方面，有相同之处，如二者都调整国家机关、企业、事业、社会团体和公民之间发生的法律关系。在内容上，也都涉及权利和义务的问题。

4、行政法和刑法的关系。行政法和刑法，都是国家的基本法律之一，二者从不同的角度和方面来规范人们的行为。因此，它们是互为补充的，如在刑法中规定有关国家行政工作人员职务犯罪问题。行政法与刑法的主要区别在于，行政法是追究行政责任，是处理不构成犯罪的有关行政活动方面的违法行为。而刑法追究的是刑事责任，是处理人们的犯罪行为。这里需要特别注意的是，虽然两者都是对违法行为施行的处罚，但行政处罚是对违反了行政法的行为施行的，由行政机关定的机构根据行政管理法规处理，如公安机关根据《治安管理处罚条例》处理有违反治安管理行为的人，适用的是行政程序。而刑罚是对触犯刑法的犯罪行为的处罚，由法院根据刑法处理，适用司法程序。

三 行政法的任务

我国行政法的根本任务，在于把宪法所规定的基本原则，在行政组织和管理方面作出明确的具体规定，使之得以完全有效地贯彻执行。而行政法的具体作用就在于调整国家行政机关在实现其管理职能的过程中，同其它国家机关、社会团体和公