



蘇聯行政法綱要

徐步衡譯

• 行人學法出版社刊 • 三民圖書公司發行 •

蘇聯行政法綱要

徐步衡譯

大眾法學出版社
三民圖書公司發行

蘇聯行政法網要

(全)

大衆法學出版社

社址：長江

一九五〇年十二月出版

譯者	徐步衡
發行人	吳大業
發行者	三民圖書公司
印刷者	三民圖書公司

有著作權 * 不准翻印

上海重慶南路蒲柏坊四七號

電話 84600 電報掛號 12028

新 No. 10 基價 4.50

前記

行政法是在規律國家的管理上的組織和活動，是國家法律的重要部門，特別是，在民主主義國家方面更有着相當重要的意義。

本書是在介紹蘇聯行政法的一般原則，內容甚為簡明確切，故特譯出以供讀者作為有關行政法問題的學習參考資料。

本書原文載於蘇聯司法部法律出版所出版的「蘇維埃國家與法律的綱要」（俄文本）一書，原作者係：活·弗·科托克。

譯者 一九五〇年十一月十一日

蘇聯行政法綱要目錄

第一章 行政法的客體·····	一
第一節 蘇維埃行政法的概念·····	一
第二節 行政法律關係與行政法律規範·····	二
第三節 蘇維埃行政法的淵源與制度·····	四
第二章 蘇維埃國家的管理與它的基本原則·····	六
第一節 蘇維埃國家的管理上的基本特性·····	六
第二節 蘇維埃國家的管理上的基本原則·····	一五
第三章 國家的管理機關與公務人員·····	三六
第一節 國家的管理機關的形式·····	三六

第二節 蘇維埃公務人員的基本地位·····	四一
-----------------------	----

第三節 公務人員的權利、義務與責任·····	四四
------------------------	----

第四章 國家的管理上的命令·····	五二
--------------------	----

第一節 國家的管理上的命令——行政活動的法律方式·····	五二
-------------------------------	----

第二節 對於國家的管理上的命令所提出的合法性上的要求·····	五三
---------------------------------	----

第三節 國家的管理上的命令的分類·····	五七
-----------------------	----

第四節 保證着國家的管理上的命令的逐行的措施·····	六三
-----------------------------	----

第五章 國家的管理在主要的社會生活範圍方面的組織·····	六八
-------------------------------	----

第一節 工業的管理·····	六八
----------------	----

第二節 農業經濟的管理·····	七三
------------------	----

第三節 在文化建設方面的管理·····	七六
---------------------	----

第四節 在國防方面的管理·····	八一
-------------------	----

蘇聯行政法綱要

徐步衡譯

第一章 行政法的客體

第一節 蘇維埃行政法的概念

蘇維埃行政法是規律着國家（國家管理）機關的執行和發令的活動的社會主義法律部門。

國家管理機關的活動同時包括着國家法的規範所已予規定的那些機關（例如：地方蘇維埃會議的執行委員會）的組織和政治上的工作。這種活動並包括執行和發令機關所爲的物質和技術上的作爲，例如，城市蘇維埃的市政經濟部門所實施的公共房屋建築；但這樣的作爲並不是行政法所予規律着的。這種活動亦包括執行和發令機關所締結的民事法律行爲；可是管理機關的這種活動是從屬於民事法律規範的效力的，而是與行政法無關的。

「管理」在本義的概念上是爲涉及與國家機關有關國家管理上的命令的頒發，

法律和其他法令的執行的組織，以及直接的（行政的）強制措施的適用上的執行和發令活動。這種活動才是蘇維埃行政法的規範所予規律着的。

第二節 行政法律關係與行政法律規範

蘇維埃行政法的客體，如一切其他的社會主義法律部門一樣，是由法律上的規範所規律着的一定的社會關係的綜合所構成的。

蘇維埃行政法是在規律國家機關在它的執行和發令活動過程中所進入的那些關係。這些關係發生於：（一）兩個或數個的國家管理機關之間（例如：部長會議與各部）；（二）國家管理機關與公共組織之間（例如：蘇聯國防航空化學建設後援會區蘇維埃與區軍事委員會）；（三）國家管理機關與各個公民之間（例如：國家對於子女衆多之母性補助部門與多子女的母性）。

規律着上述的發生於執行和發令活動過程中的法律規範稱爲行政法的規範。由行政法的規範所規律着的社會關係稱爲行政法律關係。

行政法係由下列規範所組合而成：（一）爲確定着國家執行和發令活動的內容，

形式和方法，各個不同的國家管理機關的職權的範圍，它們的義務和責任，它們相互關係的規則，它們的組織和解散的程序的規範；（二）爲規律着公民和公共組織在國家的執行和發令的活動方面的權利和義務，特別是，羣衆參與管理機關工作的程序，公民在保護他們合法權利和利益以及控訴機關和公務人員不法作爲上的權利，公民履行國家機關合法命令的義務以及他們違背這些命令時的責任的規範。

● 行政法律關係的特性如下：（一）這種關係的一方當事人強行地必須是爲實現國家的管理的機關。因此，行政法律規範是不能發生於兩個公民之間的。（二）對於這樣的關係的發生是不需要雙方當事人的合意的。行政法律關係是因國家管理上的命令所表示的命令的效力而發生的。（三）規律着上述關係的管理命令的頒發，是不由執行和發令機關裁奪的，而是它的義務，但處置性的表示則爲例外。（四）在行政法律關係上爭議的處理和強制措施的適用，通常，是依據直接的命令程序的，就是，依行政程序，而不是依司法程序的。這四種特性表現於一切的行政法律關係，通常，且是全體表現着的。在個別的情形下，其中各個特性可能不僅是行政法律關係的特性，且爲其他法律關係的特性。

就是這種行政法律規範和行政法律關係組成着蘇維埃行政法的內容。

第三節 蘇維埃行政法的淵源和制度

行政法的淵源是規律着發生於國家的執行和發令活動過程中的關係的法律和他的法令。這些淵源是：

(一) 蘇聯憲法以及盟員和自治共和國憲法，制定着國家管理機關的組織和活動的基本原則，它們的制度和其中重要的職權。

(二) 蘇聯，盟員和自治共和國的法律。

(三) 蘇聯最高蘇維埃主席團以及盟員和自治共和國最高蘇維埃主席團的指令。

(四) 蘇聯部長會議以及盟員和自治共和國部長會議的決議和命令。

(五) 各部長和特別管轄上的首長（部長會議下的局處、委員會、蘇維埃等的首腦）的通令和指令。

(六) 地方的勞動者代表蘇維埃和它的執行委員會的決議和命令，以及地方蘇

維埃各部門和局處首長的通令。

上面列舉的淵源包括有制定着國家的執行和發令機關的組織和活動的一般的原則的規範，以及管束着這些原則在具體的國家管理部門的適用上的程序的規範。這預定了現行行政法的制度，特別是，它的組成上的分爲兩部分：總則和分則。

總則部分包括有：

(一) 蘇維埃國家的管理的原則和它們的適用的保障。

(二) 國家管理機關的法律地位和蘇維埃公務人員的法律地位。

(三) 執行和發令機關頒發管理上的命令的職權。

分則部分包括有：

(一) 社會主義的人民經濟方面的管理的組織。

(二) 社會和文化建設方面的管理的組織。

(三) 國家的防禦，國家的安全和公共秩序的保障方面的管理的組織。

第二章 蘇維埃國家的管理與它的基本原則

第一節 蘇維埃國家的管理上的基本特性

蘇維埃國家的管理，是最高的、歷史的、典型的管理，具有着它與資產階級的管理所不同的特性，這在蘇維埃行政法上即留有着它的印痕。

所應注意，一切的國家的管理的本質是存在於活動的組織上的。這種活動的達於最高程度是蘇維埃管理上的特徵。

列寧說過，優良的管理必須要熟知「……實際的組織」（見列寧全集第二十二卷第四四二頁）。

這就要正確地選擇和調整幹部，規定履行執行和發令任務的人嚴格的責任，以及確保國家機器中的執行的檢查。列寧特別強調着這最後的一點：「檢查人們和檢查事情的實際的執行——在這方面，還是在這方面，僅是在這方面才是目前一切工作，一切政治的中心」（見列寧全集第二十七卷第一七九頁）。

因此，組織的任務是蘇維埃國家的管理的重要的任務。這種任務是異常複雜的，這是由於蘇維埃的管理並不僅是在於規律着外表的生活制度的狹窄的行政措施

上的制度，而是一切社會關係的制度的組織，至於這些制度的基礎是——經濟。

蘇維埃國家與資產階級國家所不同的是實施着全面性的經濟管理。它以政治和經濟的領導掌握在自己的手裏，因此，成爲是新的、歷史上從未見到過的、典型的社會組織。這種組織的決定性的特性是在於生產資料的歸於人民，而不是歸於剝削者。這才使社會主義國家得以人民經濟爲主，並得建立起經濟的國家管理。

社會主義國家在發展的第一個階段中，已實現着經濟、組織和文化、教育工作的任務，這在有剝削的國家是沒有的，也是不可能有的事。但是在第一個階段中，這種任務尙不能達到多方面的發展。蘇維埃國家的主要任務，以及蘇維埃國家管理的結果，是在鎮壓被推倒了的剝削階級的反抗以及防禦國家的遭受外來的侵略。

蘇維埃社會主義國家由於社會主義的勝利以及進入了發展的第二个階段，也就改變了它的基本任務。由於剝削者的不再衆多以及須要鎮壓的對象的不再存在，武力鎮壓被推倒了的階級的任務也就消失了。但這消失了的任務卻由新的任務出現代替着——保護社會主義財產的不被竊盜和侵佔的任務。維持和爭取蘇維埃國家對外任務的未來發展。維持和展開全面的和平，並以蘇維埃國家機關的經濟、組織和文

化、教育工作上的任務作為首要的進取計劃。在現時，蘇維埃國家整個的以及它的管理機關的主要任務，特別地，是在正確地實行這些任務。這是社會主義國家的現行主要任務，因為這是社會主義國家的最後，也是最初的目的。由於國家的一切基本任務的係由國家管理機關所直接實行，因此，管理機關制度的變更即可引起執行任務者間的相互關係的變更，特別是，蘇維埃國家各部的制度。這是有關的列表。

合 計	(甲)蘇聯的部 (人民委員會)數 (一)行政和政治的 (二)經濟的…… (三)社會和文化的	合 計	(乙)盟員共和國的 部(人民委員會)數 (一)行政和政治的 (二)經濟的…… (三)社會和文化的	一九一七	一九一八	一九二四	一九三六	一九四七
				一 一 一	一 一 一	一 六 四	一 二 五	五 〇 六 三
一三	一七五	一	一	一八	三九六	一一	四五三	二九
一八	三九六	一	一	一四	四八二	一	一八六	五
二九	一八六	五九	一八	二	五	三	六	三

從列表上看到的在斯大林憲法施行以前的行政和政治部的數字在近年來已有着若干的增加。這說明，行政和政治的任務始終是注意的，並且是作為目前社會主義國家活動上的基本點之一。列表更指出，經濟的部的數字有着較大的比重，並且還在不斷地增加，這反映出社會主義國家對於經濟組織工作的巨大努力。最後，列表指明，社會和文化的部的數字的增加（部長會議下的委員會，總的局處，蘇維埃以及類似的機關更廣泛地充實了社會和文化的管轄網），這表示出社會主義國家對於文化、教育工作的努力。

因此，蘇維埃國家的管理機器的本身結構就可證實，在蘇維埃國家，目前機器所着力的重點是在經營經濟和文化建設，因此，創造、建設和教育工作是蘇維埃國家的管理上所從事的主要點。目前，在它面前的任務是恢復戰事中被破壞的人民經濟，以及保證它的未來的趨向共產主義過程的發展。列寧早在一九一八年已經說過，在共產主義的建設方面，整個的重點是要配備有經營經濟和文化建設的機器的，因為它的主要的效用正是在直接創造新的社會制度。（見列寧全集第二三卷第三六頁）。

在資產階級社會的國家，是不管理經濟的，因為經濟並不落於國家的掌握的，相反地，國家是處於『經濟的手掌裏』的，處於使政府成為管理他們私有財產上的事務的委員會的資本家的手掌裏的。如果資產階級國家在它自己的手裏也有着若干部分的經濟企業的話，那麼這些企業既不變更資產階級經濟的特性，亦不變更資產階級國家行政活動的本質。在這種情形下，國家本身即起着資本家的作用。資產階級國家的經濟和文化活動是不可能視為它的專門的任務的，因為它是有着生產意義的。爲了鎮壓被剝削者，爲了發動戰爭，就要有配置有武器和幹部的壓制機器。爲了大量地製造武器和訓練幹部，資產階級國家就需要一定的經濟和文化活動。但是，這種活動僅是爲實行資產階級國家二種基本任務的手段：對內——是在保持對於被剝削大眾的束縛，以及對外——是在保護本身的領土的不受鄰近的侵略者的進襲或是爲征服別國的土地和奴役別的人民而進攻其他的國家。這兩種任務是與資產階級國家的管理機器的組織相配合的：它的主要的部門是爲軍隊、警察、特務以及這種類似的機關，它們的使命是實現對於人民的有組織的壓制。

蘇維埃國家的管理——是創造性的管理。它是在直接實現新的、真正進步的人

類社會的建設。在它上面，明顯地表現着蘇維埃國家的革新作用，它在社會經濟基礎上的直接的影響。

蘇維埃國家是產生於社會主義的經濟制度尚未有所成形的時候的。它帶來了社會主義經濟的創作，因此，就要清算生產資料方面的私有制，消滅資本主義的經濟以及依社會主義的原則改革小的私有經濟。這種巨大的創造性的工作明顯地是蘇維埃國家管理機關的工作。

蘇維埃管理的創造性——是資產階級的管理所沒有的特殊的性質。資產階級國家是產生於封建社會內部已事實上有着成熟的資產階級經濟形式的時候。資產階級國家的管理的任務僅是爲了消滅妨礙資產階級經濟發展的障礙，以及爲了確保資本主義關係的實現和發展上所必要和有利的條件。因此，資產階級的國家的管理是不具有創造性的作用的。它僅是限於規律着表面的生活制度，狹義的行政設施上的制度。行政活動在資產階級的國家——主要的是警察活動，而這種警察活動的本質，正如俄國作家沙德高夫·西特林所說，是爲了「束縛而不是自由」。

蘇維埃國家的管理，是最高的、歷史的、典型的管理，並且適應着新的方法的