



行政法通论



王洪廉等 编著

警官教育出版社

行政法通论

主 编 王洪康 高 辉 边文明
副主编 王宏勇 刘 彤 李贵春

警官教育出版社

1991·北京

行政法通论

王洪廉等 编著

*

警官教育出版社出版

北京西城区西绒线胡同贤孝里14号

邮政编码 100031

*

新华书店北京发行所发行 天津宝坻第三印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 11.75 印张 250 千字

1991 年 6 月第 1 版 1991 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—6 000 册

ISBN 7-81027-066-4/D·55 定价：5.30 元

编写说明

《行政法通论》是为适应政府公务人员培训的实际需要而编写的。本书分导论,行政法总论,行政行为法论,行政诉讼法论,行政监督法论等五部分。本书的编写注重实用性和可操作性,不仅是行政干部培训的适用教材,而且是有关专业教师的教学参考书。

本书由王洪廉、高辉、边文明任主编,王宏勇、刘彤、李贵春任副主编。除正、副主编外,参加本书撰写的还有(以姓氏笔划为序):马志会、王继德、王援朝、李文利、李瑞霞、李莉、徐建国、陈景泉、沈顺阳、赵志静、赵晨风、燕小青。本书初稿完成后,正、副主编分别进行了修改,最后由王洪廉同志定稿。

本书在编写过程中,参阅了有关论著和教科书,在此,谨致谢意。

由于编写时间紧迫,水平有限,书中错误和不足之处在所难免,敬祈读者批评指正。

编者

1991年6月于北京

目 录

导论	(1)
----	-------

第一编 行政法总论

第一章 行政法概述	(21)
第一节 行政法的概念和特征	(21)
第二节 行政法的地位和作用	(25)
第三节 行政法的基本原则	(29)
第二章 行政法律关系	(34)
第一节 行政法律关系的概念和特征	(34)
第二节 行政法律关系的构成要素	(37)
第三节 行政法律关系的发生、变更和消灭	(41)
第三章 国家行政机关组织法	(45)
第一节 国家行政机关与国家行政机关组织法	(45)
第二节 国家行政机关的法律地位	(51)
第三节 我国国家行政机关组织体系	(55)
第四节 国家行政机关的设立、变动和撤销	(60)
第五节 国家行政机关编制法	(64)
第四章 国家公务员法	(68)
第一节 国家公务员法的概念和基本原则	(68)
第二节 国家公务员的权利和义务	(72)
第三节 国家公务员的素质保障制度	(77)
第四节 国家公务员的激励制度	(83)

第五节 国家公务员的权益保障制度	(88)
------------------------	--------

第二编 行政行为法论

第五章 行政行为概述	(92)
第一节 行政行为的概念和分类	(92)
第二节 行政行为的内容	(96)
第三节 行政行为的效力	(100)
第六章 行政立法	(106)
第一节 行政立法概述	(106)
第二节 行政立法的效力和程序	(112)
第三节 行政立法技术	(118)
第七章 行政执法	(124)
第一节 行政执法概述	(124)
第二节 行政处理决定	(129)
第三节 行政检查监督	(137)
第八章 行政法律责任	(144)
第一节 行政法律责任概述	(144)
第二节 行政法律责任的确认	(149)
第三节 适用于不同主体的行政法律责任承担方式	(155)
第九章 行政处罚	(160)
第一节 行政处罚的概念和原则	(160)
第二节 行政处罚的种类	(166)
第三节 行政处罚的条件和程序	(171)
第十章 行政强制执行	(176)
第一节 行政强制执行的 concept 和原则	(176)
第二节 行政强制执行的种类和方法	(183)
第三节 行政强制执行的实施	(188)

第十一章	行政程序法	(192)
第一节	行政程序法概述	(192)
第二节	行政程序法的基本内容	(199)
第三节	完善我国行政程序立法	(202)
第十二章	行政复议法	(207)
第一节	行政复议法概述	(207)
第二节	行政复议主体	(209)
第三节	行政复议程序	(217)
第三编 行政诉讼法论		
第十三章	行政讼诉法概述	(220)
第一节	行政诉讼与行政诉讼法	(220)
第二节	行政诉讼法律关系	(224)
第三节	行政诉讼法的基本原则	(228)
第十四章	行政诉讼的受案范围和管辖	(235)
第一节	行政诉讼的受案范围	(235)
第二节	行政诉讼的管辖	(240)
第十五章	行政诉讼参加人	(247)
第一节	诉讼当事人	(247)
第二节	共同诉讼人	(250)
第三节	第三人	(252)
第四节	诉讼代理人	(254)
第十六章	行政诉讼的证据和强制措施	(258)
第一节	行政诉讼证据的含义、种类及特征	(258)
第二节	举证责任和证据的收集	(262)
第三节	证据的鉴定和保全	(264)
第四节	行政诉讼的强制措施	(265)
第十七章	行政诉讼的期间、送达、诉讼费用	(269)

第一节	行政诉讼的期间	(269)
第二节	行政诉讼的送达	(273)
第三节	行政诉讼费用	(275)
第十八章	行政案件的起诉和受理	(280)
第一节	行政案件的起诉	(280)
第二节	行政案件的受理	(285)
第十九章	行政案件的审理与判决	(288)
第一节	第一审程序	(288)
第二节	第二审程序	(297)
第三节	审判监督程序	(303)
第二十章	行政案件的执行程序	(308)
第一节	行政案件执行的概念和意义	(308)
第二节	行政案件执行程序的一般规定	(310)
第三节	行政案件的执行步骤和执行措施	(313)
第四节	行政案件的执行阻却和救济	(320)
第二十一章	行政侵权赔偿责任	(324)
第一节	行政侵权赔偿责任概述	(324)
第二节	行政侵权赔偿责任的诉讼	(328)
第三节	行政侵权赔偿的原则、方式及判决的执行	(331)

第四编 行政监督法论

第二十二章	行政法制监督概述	(335)
第一节	行政法制监督的含义及特征	(335)
第二节	行政法制监督的内容	(338)
第二十三章	我国行政法制监督体系	(342)
第一节	国家权力机关的监督	(342)
第二节	国家行政机关内部的监督	(346)

第三节	国家司法机关的监督	(349)
第四节	党的监督和社会监督	(352)
第二十四章	行政监察法	(355)
第一节	行政监察法概述	(355)
第二节	行政监察机关的职权	(361)
第三节	行政监察机关的权限	(365)
第四节	行政监察程序及法律责任	(369)

导 论

第一节 法律的概念

一、法律的本质

马克思和恩格斯在《共产党宣言》中，在批判资产阶级的观念时指出：“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物，正象你们的法不过是被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这一科学论述不仅深刻揭示了资产阶级法律的本质，而且对认识一切法律的本质也具有普遍的指导意义。它集中说明了法律的阶级意志性和物质制约性。

1. 法律是统治阶级意志的体现。在阶级对立的社会，处于不同社会地位的各个阶级，从自身的切身利益出发，都希望将本阶级的意志提升为法律，使全社会的人一体遵行。然而一定阶级的意志，只有在这一阶级取得了国家政权，才能通过国家政权将本阶级的意志变为国家意志，上升为法律。在阶级对立的社会，统治阶级掌握着国家政权，不仅在经济上，而且在思想上、政治上占有统治地位，所以，只有它才有可能将本阶级的意志上升为法律。被统治阶级由于不掌

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第268页。

握国家政权，其意志便不可能被奉为“法律”。正如列宁所指出的：“法律就是取得胜利，掌握国家政权的阶级意志的反映。”^①

法律所反映的统治阶级意志，是指统治阶级的整体意志，而不是统治阶级中某部分人或某个集团的意志，更不是个别人的“任性”。

2. 法律是统治阶级的国家意志。法律是统治阶级的意志体现，但并非统治阶级的全部意志都要通过法律来实现。统治阶级还可以通过政治、哲学、文学、道德，宗教等多种形式来表现自己的意志。而法律与这些意识形态之所以不同，就在于它不仅是统治阶级意志，而且是统治阶级的国家意志的体现，即统治阶级要想将自己的共同意志上升为法律，必须通过国家的立法程序把其共同意志变为国家意志，并赋予其普遍约束力才能实现。

3. 法律的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。法律按其本质是统治阶级意志的体现，这种意志的内容，归根结底是由统治阶级赖以生存的物质生活条件决定的。物质生活条件包括地理环境、人口和社会生产方式等方面，其中社会生产方式是决定社会的面貌、性质和发展方向的决定性因素。在有阶级存在的社会里，社会生产方式也同样是决定法律的本质、内容和发展方向的主要因素。虽然物质生活条件的其它因素，如地理环境、人口等对法律也会产生不同程度的影响，但都不起主要的决定性作用。

历史证明，任何统治阶级都不可能离开其赖以生存的经

^① 《列宁全集》第13卷，第304页。

济基础以及生产力发展水平而随心所欲地提出要求和制定法律，它总要受到意志本身赖以产生和存在的客观条件的制约。统治阶级虽然有权制定法律，但法律的内容则取决于统治阶级的物质生活条件。如果硬要去制定违反或者脱离现存经济关系的法律，那只能是一纸空文，无法实现。

法律是由统治阶级的物质生活条件决定的。但这并不意味着它可以完全不依人们的主观意志为转移，也并不意味着它会在经济关系中自发地产生，并在社会生活中自动地实现。经济关系决定法律，但它在任何时候都不直接创造法律。事实上，法律的制定是离不开立法者的主观意志的。同样，法律要在现实生活中得以实现，也离不开执法者、守法者主观能动性的作用。只不过这种意志要受经济条件的制约而已。同时，也不能否认法律对经济关系的反作用。法律对经济基础的反作用也不是自发实现的，而是通过人们有意识的活动来实现的。

应当指出，法律所体现的统治阶级意志的内容是由其物质生活条件决定的。这也并不意味着其他因素，如统治阶级的政治思想，伦理道德、民族习惯，国内阶级斗争状况，国际形势等，不对法律发生影响。

二、法律的特征

法律的本质，是法律这一社会现象的内在规定性。与法律的本质不同，法律的基本特征，则可以从不同的角度进行概括。本节所指的法律的基本特征，是指法律区别于其他上层建筑现象的本质特征。

1. 法律是由国家制定或认可的，具有国家意志性。法

律由国家制定或认可，表明法律产生的两种方式，也是法律区别于其它社会规范的主要特征之一。国家制定的法律一般是指成文法或制定法。它是由一定国家机关从统治阶级的利益出发，依照法定的职权和程序创制的。国家认可的法律通常指习惯法或不成文法。它是国家根据需要赋予社会上已存在的某些习惯具有法律的效力，使之成为法律。

法律产生的这两种方式，表明法律具有国家意志的属性。法律的国家意志性，是它区别于其他社会规范的特殊之处。一般说来，其他社会规范都不需经由国家权力而形成。即使同样体现统治阶级意志的道德、宗教、社团章程等，它们也不具有国家意志的属性。至于已经法律化的那一部分道德规范，宗教戒律等，一旦被国家认可为法律规范，就具有国家意志性。

2. 法律是由国家强制力保证实施的。任何社会规范都具有一定强制性，因而也具有各自的实施方式。如道德规范是依靠社会舆论、传统习惯以及人们的信念来加以维系；社团规章则由该组织的纪律来保证实施，等等，但是，唯有法律的实施，才依靠国家强制力保证实施。这是法律区别于其他社会规范的又一特征。

国家强制力是有组织的暴力，主要包括军队、警察、法庭、监狱等专政工具。如果没有这种强制力，“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

3. 法律规定了人们的权利和义务。法律是以规定人们在一定社会关系中的权利义务为主要内容的。法律权利，是

^① 《列宁全集》第11卷，第98页。

指法律所确认和保护法律关系主体所具有的某种权利。它可以表现为权利享有者有权要求他人作出一定的行为或抑止一定的行为。法律义务多是指法律规定的法律关系主体所承担的某种必须履行的责任。它既可以表现为按照权利享有人的要求作出一定的行为，也可以表现为抑止一定的行为。

法律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，如道德规范、宗教规范、政治规范、社会团体的规则章程等，也往往有权利和义务的规定。但法律上的权利和义务同其他社会规范上的权利和义务是有区别的。这种区别主要在于法律上的权利和义务是由国家确认并予以保障的。当人们在法律上的权利受到损害或威胁时，可以请求国家予以保护，以保证自己权利的实现。负有义务的人拒不履行法定义务时，相应的国家机关可以强制其履行。

三、法律的作用

在阶级对立的社会中，维护统治阶级的统治是法律的社会作用的核心，统治阶级制定法律的目的在于确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

1. 确认和调整统治阶级和被统治阶级之间的关系，镇压被统治阶级的反抗。由于阶级利益的对立，统治阶级要维护和巩固其统治，就必须利用法律工具，把被统治阶级的行为控制在统治阶级利益所许可的范围内，迫使他们服从现存的政治、经济关系以及整个社会秩序。被统治阶级的行为如果超越了这个范围，就会受到法律制裁。法律对被统治阶级反抗行为的镇压，是它维护有利于统治阶级的社会关系和社会秩序的重要表现。

2. 确认和调整统治阶级与同盟者的关系。统治阶级与其同盟者之间有着共同的利害关系，但又有各种矛盾。统治阶级为了维护一定的社会关系和社会秩序的稳定，就必须适当照顾和满足同盟者的某些愿望和要求，并以立法的形式加以确定。

3. 确认和调整统治阶级的内部关系。在统治阶级内部，各个阶层、利益集团之间，各个成员之间，阶级成员与整个阶级之间，尽管其根本利益、根本意志是一致的，但也存在着这样或那样的利益冲突和矛盾。因此，统治阶级除了利用法律镇压敌对阶级的反抗外，也需要用法律来调整本阶级内部的关系，以确保统治阶级的总体利益和意志的实现。

4. 调整具有全社会性的公共事物。统治阶级为了保证社会生活有组织、有秩序地进行，在运用法律手段执行阶级统治的同时，还需要把某些属于人们共同生存的必要条件用法律规定下来，如保护自然资源的资源保护法，维护交通秩序的交通条例等等。这些执行社会公共作用的法律规范虽然对全体社会成员都有益，但首先是对统治阶级有利，它是根据统治阶级的根本利益和长远利益制定，所以它仍具有阶级性。

通过上述对法律的本质、特征和作用的考查和分析，我们便可以给法律下一个比较完整的定义。即：法律是由一定物质生活条件所决定的统治阶级意志的体现，由国家制定或认可，并由国家强制力保证实施的行为规范的总和。其目的在于确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序，是统治阶级实现阶级统治的工具。

第二节 社会主义法律的本质和作用

一、社会主义法律的本质

社会主义法律是在无产阶级夺取国家政权、废除剥削阶级法律的基础上建立起来的，它由无产阶级专政的社会主义国家所制定或认可，是工人阶级（通过共产党）领导下的广大人民意志的集中体现，是建立在生产资料社会主义公有制基础上的上层建筑。因此，它是新型的、最高历史类型的法律。

在我国社会主义初级阶段，从经济结构来看，实行以社会主义公有制为主体的多种所有制经济。社会主义公有制，具体表现为全民所有制和劳动群众集体所有制两种形式。全民所有制是国民经济的领导力量。劳动群众集体所有制是社会主义经济的重要组成部分。个体经济和私营经济，中外合资企业，中外合作企业和外商独资企业，是我国社会主义经济的必要的和有益的补充。在分配制度上，实行以“各尽所能，按劳分配”为主体的分配形式。

从阶级结构来看，随着社会主义的建立，工人阶级成为社会的领导阶级，农民阶级是工人阶级可靠的同盟军，这两大阶级成为社会的基本力量。知识分子已成为工人阶级的一个组成部分，人民的范围不断扩大，剥削阶级作为一个阶级已不存在。这样，以工人阶级为领导以工农联盟为基础，团结其他拥护社会主义和拥护祖国统一的爱国者，就是我国人民民主专政国家的阶级结构。

与我国经济结构和阶级结构相适应，社会主义法律的本质必然是以工人阶级为领导的全体人民共同意志的反映。当然，同任何法律一样，我国社会主义法律所反映的这种共同意志，也不是凭空产生的，而是由工人阶级和全体人民赖以生存的物质生活条件决定的。社会主义法律是建立在社会主义经济基础之上的上层建筑，它反映社会主义经济基础的要求，受其制约并为其服务。因此，社会主义法律所体现的意志不是主观随意的，而是有着坚实的客观基础的。

综上所述，社会主义法律是工人阶级领导的全国人民共同意志的体现，它是由社会主义国家制定或认可的，并以国家强制力保证实施的行为规范的总和。是实现人民民主专政的工具。其目的在于确认、维护和发展社会主义的社会关系和社会秩序，保障和促进社会主义现代化建设的顺利进行。

二、社会主义法律的基本特征

社会主义法律不仅具有任何法律都具有的一般特征，而且还有剥削阶级法律没有的崭新的特征。

1. 广泛的人民性。在我国社会主义社会，剥削阶级作为一个阶级已经消灭，人民的范围已经达到空前广泛的程度。我国社会主义法律正是这种空前广泛的人民意志的体现，是工人阶级领导的全国各族人民共同意志的体现，具有广泛的人民性。我国社会主义法律这种广泛的人民性是建立在社会主义公有制经济基础和人民当家做主的政治基础之上的，在人民内部已没有根本的利害冲突。实现四个现代化，建设高度文明，高度民主的社会主义强国，是工人阶级和全体人民的根本利益所在，是他们的共同意志，社会主义法律