

当代中国行政法

王连昌 主编

重庆出版社

当代中国行政法

主 编 王连昌 副主编 贺善征

编著者 (以姓氏笔划为序)

王连昌 张仁松 贺善征

高启华 蒲雪萍 谭宗泽

薛国安

重 庆 出 版 社

1988年·重庆

责任编辑 赵文林
封面设计 吴庆渝
技术设计 寇小平

王连昌主编

当代中国行政法

重庆出版社出版、发行 (重庆长江二路205号)

新华书店经销 陕西安康印刷厂印刷

*

开本787×1092 1/32 印张8 插页1 字数168千

1988年7月第一版 1988年7月第一版第一次印刷

印数: 1—2,000

*

ISBN 7-5366-0633-8/D·15

定价: 1.55元

前 言

行政法是与刑法、民法等相平列的一大部门法。它在法律、法规中的比重很大；它所调整的社会关系非常之广，上自国家大事，下至每个公民的日常生活，都必须同它“打交道”。可是，由于种种原因，在我国曾经长期无视行政法的建设，行政法学的教学和研究也中止过20多年时间，因此，人们普遍缺乏这方面的知识。

在新的历史时期，改革、开放和社会主义现代化建设亟需行政法的保障和推动。党的十一届三中全会以来，行政法制建设又受到重视，“七五”计划明确规定，要逐步实现行政管理法制化，1987年4月，国务院召开了建国以来首次政府法制建设工作会议，制定了行政立法的规划和计划；党的十三大召开，使我国行政法建设的明媚之春来到了！

本书对社会主义中国行政法的一些主要问题，特别是对政治体制改革中行政机构改革、公务员制度、行政立法、行政监察、行政诉讼以及行政强制、行政处罚等问题，进行了阐述，并提出了作者的一些见解和建设意见。本书在写作中，注重现实性、应用性和改革性，并参阅了不少书刊。由于我们水平所限，在内容和体系上会有不少缺点错误，恳望读者尤其是同仁多提意见，批评指正。

本书第一、二章由贺善征，第三章由贺善征和薛国安，第四章由张仁松，第五、七章由王连昌，第六章由高启华，第八章由蒲雪萍和王连昌，第九章由谭宗泽撰写。贺善征对第四章审阅后，提出了一些修改意见。王连昌拟定写作大纲，对全书进行修改和补充后定稿。

卢云教授曾对写作大纲提过宝贵意见，在此致谢。

还需说明的是，本书所使用的材料到1987年10月为止，以后如有新的法律、法规颁行，当以新的规定为准。

编著者

1987年10月

目 录

一	行政管理与行政法	
	(一)什么是行政管理.....	(1)
	(二)行政法与行政管理.....	(3)
	(三)行政法学与行政管理学是热门学科.....	(3)
二	行政法概述	
	(一)行政法的定义和特征.....	(5)
	(二)我国行政法的具体表现形式.....	(7)
	(三)行政法在我国社会主义法律体系中的 地位和作用.....	(13)
	(四)行政法调整的对象和行政法律关系.....	(14)
	(五)我国行政法与其他部门法的关系.....	(21)
	(六)党政分开与行政法制化.....	(25)
三	国家行政机关	
	(一)我国行政机关的本质和特征.....	(26)
	(二)国家行政机关的分类和结构.....	(29)
	(三)机构改革与国家行政机关设置原则.....	(32)
	(四)国家行政机关的编制管理与编制立法.....	(39)
	(五)完善我国行政机构组织法规.....	(43)

四 国家行政工作人员和国家公务员

- (一) 哪些人是国家行政工作人员和国家公务员
..... (45)
- (二) 国家行政工作人员的资格和条件..... (49)
- (三) 国家行政工作人员和国家公务员的种类
..... (51)
- (四) 国家行政工作人员的权利、义务和责任后果
..... (60)
- (五) 国家行政工作人员的管理机构、编制、培训、考核、晋升和交流..... (65)
- (六) 国家行政工作人员的工资福利..... (73)
- (七) 国家行政工作人员的奖励和惩戒..... (86)
- (八) 国家行政工作人员职务关系的变更和消灭
..... (95)
- (九) 改革和完善我国的人事制度..... (98)

五 行政立法

- (一) 现代国家盛行行政立法..... (102)
- (二) 全面展开和加强我国行政法建设..... (105)
- (三) 建立健全政府法制机构..... (109)
- (四) 我国行政立法的原则..... (112)
- (五) “七五”期间行政立法规划..... (115)
- (六) 行政法规..... (117)
- (七) 行政规章..... (123)
- (八) 法律、法规草案的拟订..... (127)

六 行政措施

- (一) 什么是行政措施..... (128)

(二)行政措施的种类	(129)
(三)行政措施的具体表现形式	(133)
(四)行政措施的生效要件	(136)
(五)行政措施的生效时间	(138)
(六)行政措施的效力	(140)
(七)行政措施的撤销、废止、变更和消灭	(142)

七 行政法实施的几种法定方式

(一)行政说服教育	(144)
(二)行政奖励	(146)
(三)行政强制	(149)
(四)行政处罚	(158)

八 行政监督

(一)什么是行政监督	(172)
(二)行政监督的作用和意义	(174)
(三)党对行政的监督	(176)
(四)国家权力机关对行政的监督	(178)
(五)司法机关对行政的监督	(182)
(六)国家行政机关内部的监督	(184)
(七)社会对行政的监督	(195)
(八)国营企事业单位职工代表大会 对行政的监督	(201)
(九)改进和完善我国的行政监督制度	(201)

九 行政诉讼

(一)什么是行政诉讼	(204)
(二)行政诉讼与行政复议	(207)
(三)建立健全我国社会主义行政诉讼	

制度的意义和紧迫性	(208)
(四)我国社会主义行政诉讼的任务和宗旨	(210)
(五)行政诉讼的当事人	(211)
(六)行政诉讼的基本原则	(213)
(七)行政诉讼的管辖	(223)
(八)行政诉讼的审判组织	(226)
(九)行政案件的审判程序	(226)
(十)行政诉讼附带民事诉讼	(233)
(十一)行政案件裁判的执行	(235)
(十二)行政诉讼费	(236)
(十三)行政诉讼中的人民检察院监督	(237)
(十四)行政诉讼适用民事诉讼法问题	(242)

附：外国几种主要行政诉讼模式及发展趋势简介

.....	(243)
-------	---------

一 行政管理与行政法

(一)什么是行政管理

1. 行政管理的定义和特征

要懂得什么是行政法必须先知道什么是行政管理。行政法中所指的行政是国家行政管理。国家行政管理就是国家行政机关依据法律、法规，在其职权范围内，对国家和社会事务进行管理的一种组织活动。

行政管理的特征是：

(1)行政管理的性质是国家管理。自从有了人类社会就有了社会管理。而行政管理则是在国家产生以后，统治阶级运用国家机器，按照本阶级的意志，对社会实行的管理活动。社会由国家和社会组织共同实行管理。任何管理都运用组织、指挥、计划、协调、监督等手段完成任务。但行政管理属于国家管理之一，是一种国家职能活动，是国家意志的表现。社会组织虽然也有行政事务管理，但属于社会性管理，不具有国家行政管理特征，没有国家强制力。

(2)行政管理的主体是国家行政机关。国家管理是国家权力机关、国家司法机关和国家行政机关等主体所进行的管理。行政管理同其他国家管理有共同点，因为它们都是国家意志的表现，都通过自己的职能活动来实现国家任务的，都

具有国家强制力。而行政管理则是国家行政机关作为主体依法在其职权范围内所进行的职能活动。

(3)行政管理的职能是通过国家管理活动实现国家的任务。从其活动方向看,行政管理活动具有政治目标。在我国它是为了执行工人阶级领导下广大人民的意志,即为了实现宪法所规定的国家根本任务和政策、法律。从其活动的内容看,行政管理职能是一种综合性的管理,它是领导和组织国家的政治、经济、文化等各方面建设的组织活动。

(4)行政管理的方式是指挥与命令的活动。国家行政机关为了实现国家的任务,必须通过作出决议、制定法规、规章,作出计划、下达指示、布置任务、组织执行、协调配合、检查监督、修正决定等方式进行指挥。在我国,行政管理的指挥得以实现首先是采用思想教育手段,同时也要采用法律规定的行政命令等具有国家强制力的手段作为保障。

2. 行政管理的地位和作用

行政管理在国家和社会管理中具有非常重要的地位和作用,因为国家行政机关是国家机器中的主要工作机构。国家权力机关制定的宪法、法律,作出的决议、批准的计划,都要由国家行政机关去执行。国家行政机关的任务繁多,管理范围广泛,它的活动与人民群众的利益更为直接、具体、密切。它通过以经济建设为中心的广泛的社会管理来建设社会主义民主制度和精神文明,并促进社会主义的经济基础的巩固和发展。良好的行政管理意味着用较少的人力、物力、财力为人民办更多的好事,提高效率,克服官僚主义。行政管理工作的好坏,直接关系到社会主义现代化事业的兴衰成败。

(二)行政法与行政管理

行政法是行政管理规律的法律形式的反映。行政法是为了调整行政管理关系而制定的，是为行政管理服务的，因为进行行政管理必须有行政法为依据，行政法是行政管理的一种手段，是行政管理的保障。当代行政管理是法治的管理，所以，要搞好行政管理必须加强行政法制建设。

(三)行政法学和行政管理学是热门学科

在历史上，法国有“行政法之母”之称。美国开行政学之先河。当代世界上绝大多数国家（包括社会主义国家和资本主义国家）都十分重视行政管理学和行政法学的研究，把它们作为战略学科加以强调。本世纪初科学管理对于工商企业和政府行为，都有很深的影响。在国外，也有人主张把行政管理学和行政法学结合在一起研究成为一门综合学科。日本在二次世界大战前主要仿效大陆法系的行政法，二次世界大战后，它学习和发展了以美国为主的行政管理学，同时也引进了英美法系的行政法学，使它的行政法学具有混合型和综合性的特色。

行政管理学和行政法学在我国曾长期被忽视。过去，我国工作中的一些重大失误和偏差，原因是多方面的，而长期不注意研究这两门学科并应用于实践是重要原因之一。党的十一届三中全会以后，一些专家、学者和国家工作人员在总结我国行政管理和行政法制经验的基础上，重新开始研究它

们，为国家的决策提供了一些重要咨询和有重大价值的建议。今天，党和国家已经重视这两门科学的学习和研究，有志于此者也逐渐增多，它们在我国已成为热门学科。

行政法学研究什么呢？它是研究行政管理法律、法规及其产生发展规律的科学。它研究社会主义行政法原理、原则和各种行政管理法规，以便使我国行政法制建设适应和保障社会主义行政管理的顺利进行。

行政管理学和行政法学的关系如同行政管理和行政法的关系一样，是紧密联系的，尤其是对行政组织和人事行政的研究是这两门学科的交叉、重叠部分，更难分开。所以，学习行政法学同时要懂得行政管理学。

二 行政法概述

(一)行政法的定义和特征

行政法不是狭义的法（仅指由立法机关制定的法律），而是广义的法，它是关于国家行政管理方面的法律、法规、规章等法律规范的总称。

我国行政法按其内容分为两大部分。第一部分是属于总则部分，它是关于行政组织和作用的一般规定。这部分包含关于行政法基本原则；关于国家行政机关的组织法律和法规；关于国家行政工作人员的管理的法律、法规；关于行政管理活动的法律、法规以及关于行政监督和行政诉讼的法律、法规。第二部分是关于国家行政机关对各类国家和社会事务进行管理的法规。这些法规的内容包括社会主义民主制度的建设、物质文明建设和精神文明建设三方面的规定。如外事、军事、公安、司法行政、民政、经济、文教、卫生、体育等方面的行政管理法规。第一部分行政法规范是整个国家行政管理范围内起作用共同性原理原则规定；它是一切行政管理部门所应遵守的一般性规定。第二部分行政法规范是适用于特定的行政管理范围，即对某一部门、某一方面行政管理作出的具体规定。

我国行政法体系按其作用，可分为行政实体法和行政程

序法。行政实体法是规定当事人在行政管理活动中的权利和义务的法律、法规。如规定允许做什么，禁止做什么等。行政程序法是保证实体法所规定的权利义务得以实现而制定的活动程序的法律、法规，如行政处罚程序、行政诉讼程序等。我国行政程序法目前还不够完善，至今还没有统一的行政程序方面的法规（如行政执行法、行政诉讼法、公务员任免程序和行政机构设置程序等法规），这还有待制定。

我国行政法是人民民主专政国家进行行政管理的手段，它体现了上升为社会主义国家意志的工人阶级领导下的广大人民群众意志。它的理论基础是马克思主义、毛泽东思想关于政权建设理论和法学理论。这是与剥削阶级国家行政法的根本不同之处。此外，它还具有以下特征：

1. 我国研究制定行政管理法律、法规特别强调进行群众性的探索、试验，经过社会实践检验，然后总结经验，全面权衡利弊，把成功的政策定型化，制成规范性文件。我们现在正在进行经济体制改革和政治体制改革，行政管理法律、法规正在完善中。有些是正式颁布的，有些法规则是在试行的。前者是成熟的规范，后者是试验性的规范。

2. 我国行政管理法规的内容广、数量多、分散、稳定性差。由于我国是社会主义国家，行政管理范围非常广泛，几乎涉及国家和社会生活的各方面。建国以来，全国颁布的法律、法规和地方政权制定的法规中，大部分是行政管理方面的法律、法规。这些法规很分散，没有统一的行政法典。它们的稳定性不如宪法、刑法和民法。我国从1983年开始，全国各地区、各部门对建国以来的行政法规、规章进行了一次全面清理，现在清理工作基本结束。经过清理，分出继续

有效、需修订或重新制定和应废止、失效的三种情况，分别依法律程序进行处理。

3. 行政法的法律效力具有多层次性。我国行政法包括宪法关于行政管理原则规定、行政管理法律、行政法规、中央规章、地方性行政法规、自治条例和单行条例、地方规章等。由于它们是由不同级别的国家权力机关和行政机关所颁布，所以具有不同等级的法律效力。

(二)我国行政法的具体表现形式

行政法的具体表现形式即它的渊源。我国制定行政法的机关是多层次的。由于制定颁布的国家机关的性质、地位和级别不同，行政法具有不同的表现形式。

1. 宪法 宪法是国家的根本大法，是行政法的基本法源。宪法中规定的关于国家行政管理的基本原则（民主集中制、人民参加国家管理、民族平等、行政首长负责制等），关于国务院的组成和职权，关于国务院各部、委的基本职权，关于地方各级人民政府的基本职权，关于公民在行政法律关系中的权利和义务（如申诉、控告、检举权和纳税义务等）等等，都是行政法的法源。

2. 法律 有基本行政法律和一般行政法律。基本行政法律是由全国人大制定通过的，法律效力仅次于宪法的主要法律。有关国家行政机关的根本组织制度和重大的行政管理制度采取基本的行政法律形式。如《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）、兵役

法、民族区域自治法等。一般行政法律是全国人大常委会制定的除全国人大制定的基本行政法律以外的其他行政法律。较重要的各项行政管理制度由一般行政法律所规定。如《治安管理处罚条例》、《消防条例》、《档案法》、《大气污染防治法》等。

其他法律中有时也包含有一些行政法规定。如《婚姻法》不是行政法律，但它关于婚姻登记的规定就是行政法规范。这些也是行政法法源。

3. 行政法规 根据宪法规定，国务院有权制定行政法规。行政法规是国务院制定和批准的规范性文件。所有行政法规也都是行政法的法源。它制定的依据是宪法和法律，是法律效力低于宪法和法律。它是行政法法源中数量多、涉及范围广的行政管理的行为规则，是最主要的行政法法源。党的十三大以前，没有严格实行“党政分开”。中共中央和国务院联合发布或国务院部、委与工会、青年团、妇联等群众团体联合制定由国务院批准发布的规范性文件也属于行政法规的性质。

4. 全国性行政规章 宪法规定，国务院各部、各委员会在本部门的权限内，可以发布规章。各部、委发布的行政规章是属于行政主管部门发布的规范性文件，它是依据法律和国务院的行政法规而制定的。其法律效力又低于行政法规。如1986年国家教育委员会发布的《普通高等学校接受委托培养学生管理工作暂行规定》、1985年民政部和财政部联合发布的《关于对革命烈士家属、因公牺牲军人家属、病故军人家属发给定期抚恤金的通知》等等。国务院各直属机构（如工商行政管理局等）制定的规范性文件应属于中央行政