

·姜明安·

---

# 行政法学

---

山西人民出版社

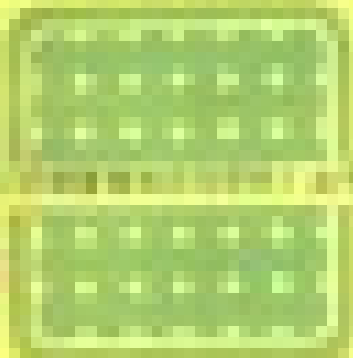


《行政管理知识与研究》丛书

（第 10 卷第 1 期）

# 行政法学

中国政法大学学报



·姜明安·

# 行政法学

山西人民出版社

# 行政法学

姜明安

山西人民出版社出版 (太原并州北路十一号)

山西省新华书店发行 山西新华印刷厂印刷

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 13.875 字数: 321 千字

1985年8月第1版 1985年8月太原第1次印刷

印数: 1—7,200册

书号: 6088·5 定价: 2.65 元

## 序

我国宪法规定今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设，为了实现这一根本任务，必须坚持四项基本原则，发展社会主义民主，健全社会主义法制。正如邓小平同志在我国成立三十五周年庆祝典礼上的讲话所指出：“在全国实现安定团结、民主法制的基础上，我们把进行社会主义现代化建设放在一切工作的首位。”

行政法学是法学的重要组成部分，是法学的一个不可缺少的部门学科。健全社会主义法制理所当然地也包括对行政法学的研究，加强对行政管理法规的制定和修改。建国初期我们比较重视法制建设，制定了宪法和一系列法律、法令，也制定了许多行政管理法规，促进了我国社会主义改造和建设事业的发展。但是后来由于“左”的思想的影响，特别是十年“文化大革命”的破坏作用，我国的法制建设、包括行政法学的建设，遭到削弱、以至停滞不前和被破坏。行政法学成为我国法学研究中比较薄弱的一门学科，对它的研究比对宪法、刑法、民法学的研究更为落后。

党的十一届三中全会以来，民主和法制的建设得到加强，法学研究也出现蓬勃发展、欣欣向荣的从来没有出现过的气象，行政法学的研究也开始提上日程。特别是社会主义现代化建设事业，不但需要宪法、刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法、经济法的制定或修改，而且急需加速对行政管理法规的制定或修

改，加强对行政法学的研究，搞好国家机关的建设和体制改革，使国家机关更好地实行民主集中制的原则。以不断提高工作质量和工作效率，克服机构臃肿、人浮于事、办事拖拉和官僚主义的作风。使我国的国家机关和工作人员成为密切联系群众、为人民服务、效率极高、办事公正而又廉洁的机关和工作人员。这将大大促进我国社会主义现代化建设事业的发展。

为了搞好国家机关建设，提高国家工作人员的责任感，加速行政法规的建设。宪法不但强调一九五四年宪法中的一些原则，而且又作出了许多新的规定，例如，中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则；一切国家机关都必须遵守宪法和法律；公民对任何国家机关和工作人员，有提出批评和建议的权利，对他们的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利；国务院有权制定行政法规，国务院各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内发布命令、指示和规章；国务院实行总理负责制，各部、各委员会实行部长、主任负责制；各级地方人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制；国家机关实行工作责任制及工作人员的培训和考核制度，县级以上地方各级人民政府依法任免、培训、考核和奖惩行政工作人员等。宪法的这些新规定说明它充分重视国家机关的建设包括国家各级行政机关的建设，重视行政管理法规的作用。宪法的许多原则和这些新规定为加速行政法建设以及研究行政法学指明了方向，奠定了理论基础和法律基础。

有了上述的有利的法制建设的条件和形势，有了上述的宪法指明的方向和法律依据，我国行政法学的逐步发展，行政法制的逐步加强，其前景是非常美好的，其发展速度也不会是很慢的。

近几年来姜明安同志对我国和国外的行政法学作了认真的钻

研，搜集了大量的资料，翻译了外国的有关著作。在此基础上进行教学，一边写成此书和一些行政法方面的文章。本书全面而系统地阐述了行政法学的基本内容，体例清晰，材料比较丰富，既以中国行政法为主，又兼论了外国的行政法学，是一本比较好的关于行政法学的书，而我国今日此类法学书籍又极少，因此我认为出版这本书，对于国家机关工作人员特别是政法工作者和政法院系的师生研究和学习行政法，有一定的参考价值，尽管此书还有某些不足之处，我认为出版它还是有益的，故为序。

肖蔚云

一九八四年十月于北大

# 目 录

## 第一章 导 论

第一节	行政法的基本概念 .....	(1)
一	什么是行政 .....	(1)
二	什么是行政法 .....	(6)
三	什么是行政法学 .....	(13)
第二节	行政法的对象和作用 .....	(14)
一	行政法的对象 .....	(14)
二	行政法和其他相邻法律部门的区别 .....	(16)
三	行政法律关系 .....	(21)
四	行政法的作用 .....	(24)
第三节	行政法的渊源与行政法律规范 .....	(27)
一	行政法的渊源 .....	(27)
二	行政法规范 .....	(32)
三	行政法的体系 .....	(34)
第四节	行政法的历史发展 .....	(35)
一	古代奴隶制和封建制国家的行政法 .....	(35)
二	近现代资本主义国家的行政法 .....	(37)
三	社会主义国家的行政法 .....	(39)
四	我国社会主义行政法的建立和发展 .....	(40)
第五节	行政法学的研究范围和研究方法 .....	(45)
一	行政法学的研究范围 .....	(45)



二	行政法学的体系 .....	(47)
三	学习和研究行政法学的意义 .....	(54)
四	学习和研究行政法学的方法 .....	(57)

## 第二章 国家行政机关

<b>第一节</b>	<b>国家行政机关的概念和法律地位 .....</b>	<b>(61)</b>
一	国家行政机关的概念 .....	(61)
二	国家行政机关的法律地位 .....	(63)
<b>第二节</b>	<b>国家行政机关的分类 .....</b>	<b>(65)</b>
一	中央行政机关与地方行政机关 .....	(65)
二	一般权限机关与部门权限机关 .....	(79)
三	职能机关与专业性机关 .....	(84)
四	业务机关与管理机关 .....	(85)
五	决策机关、执行机关、辅助机关、 咨询机关与监察机关 .....	(88)
六	合议制机关与首长制机关 .....	(89)
七	行政机关的其他分类 .....	(90)
<b>第三节</b>	<b>我国政府机构设置的原则 .....</b>	<b>(91)</b>
一	适应需要的原则 .....	(91)
二	便民的原则 .....	(94)
三	效率的原则 .....	(96)
四	精干的原则 .....	(102)
五	依法设置的原则 .....	(104)
<b>第四节</b>	<b>国家行政机关的组织结构 .....</b>	<b>(107)</b>
<b>第五节</b>	<b>我国古代政府机构设置的若干特点 .....</b>	<b>(115)</b>
一	皇帝是一切国家机构的最高层 .....	(115)
二	皇帝之下的机构存在着一定的分工、 存在着一定的相互制约关系 .....	(116)
三	职位与职权有时发生分离 .....	(117)

四	政府中枢机构不断变换 .....	(118)
五	事务机构分工较细较明确 .....	(119)
六	地方政府机构受中央严格控制 .....	(121)
七	中央派出机构常演变成一级地方政权机构 .....	(122)
八	乡村组织完整严密 .....	(122)
<b>第六节</b>	<b>外国政府机构改革的一般趋势 .....</b>	<b>(124)</b>
一	精简裁并机构 .....	(125)
二	权力下放与管理社会化 .....	(128)
三	科研、咨询、协调和监督机构的加强 .....	(132)
四	地方政府以城镇为中心 .....	(137)
五	行政改革专门机构的设置 .....	(138)

### 第三章 国家工作人员

<b>第一节</b>	<b>国家工作人员的概念 .....</b>	<b>(141)</b>
<b>第二节</b>	<b>国家工作人员的分类 .....</b>	<b>(146)</b>
一	军职人员、司法人员、行政人员、企事业人员 .....	(146)
二	行政管理人員与科技人員 .....	(149)
三	选举任职人员、任命任职人员、分配任职人员、 择优考试录用任职人员、合同聘用任职人员 .....	(151)
四	领导人员、执行人员、辅助人员 .....	(156)
五	固定人员与临时人员 .....	(161)
<b>第三节</b>	<b>国家职务关系 .....</b>	<b>(162)</b>
一	国家职务关系的概念和原则 .....	(162)
二	国家职务关系的发生、变更与终止 .....	(165)
三	国家工作人员的权利、义务与责任 .....	(170)
<b>第四节</b>	<b>国家工作人员的管理 .....</b>	<b>(175)</b>
一	国家工作人员的职称 .....	(175)
二	国家工作人员的考核 .....	(181)
三	国家工作人员的培训 .....	(184)

四	国家工作人员的调配与交流 .....	(188)
五	国家工作人员的奖惩 .....	(193)
六	国家工作人员的工资、福利 .....	(194)
七	国家工作人员管理机构 .....	(200)
八	国家工作人员的立法 .....	(202)
<b>第五节</b>	<b>我国古代官吏制度 .....</b>	<b>(205)</b>
一	任官制度 .....	(205)
二	考核和奖惩制度 .....	(213)
三	俸禄和致仕制度 .....	(215)
<b>第六节</b>	<b>苏联和东欧国家的干部制度 .....</b>	<b>(218)</b>
一	招聘和选拔制度 .....	(218)
二	培训制度 .....	(221)
三	考核制度 .....	(227)
四	轮换和交流制度 .....	(228)
五	退休制度 .....	(230)
<b>第七节</b>	<b>西方国家的文官制度 .....</b>	<b>(235)</b>
一	“文官”的概念和范围 .....	(235)
二	文官制度的建立和发展 .....	(237)
三	择优录用制度 .....	(242)
四	考核晋升制度 .....	(248)
五	职位分类制度 .....	(250)
六	培训进修制度 .....	(252)
七	惩戒制度 .....	(255)

## 第四章 行政活动

<b>第一节</b>	<b>行政活动的概念、特征和主要要素 .....</b>	<b>(258)</b>
一	行政活动的概念 .....	(258)
二	行政活动的特征 .....	(259)
三	行政活动的基本要素 .....	(262)

第二节	我国行政机关活动的基本原则	(266)
一	“四个坚持”的原则	(267)
二	管理民主化的原则	(271)
三	管理科学化的原则	(274)
四	管理法制化的原则	(279)
第三节	行政管理法规	(282)
一	行政管理法规的概念	(282)
二	行政管理法规的名称及种类	(284)
三	行政管理法规的制定程序	(288)
四	行政管理法规的效力	(290)
五	行政管理法规的撤销根据与撤销程序	(293)
第四节	行政行为	(295)
一	行政行为的概念和分类	(295)
二	行政行为的内容	(299)
三	行政行为的成立要件与生效时期	(301)
四	行政行为的法律效力	(305)
五	行政行为的撤销和改变	(306)
第五节	行政处罚	(307)
一	行政处罚的概念	(307)
二	行政处罚和说服教育的关系	(309)
三	行政处罚的种类	(312)
四	行政处罚的程序	(316)

## 第五章 行政法制监督

第一节	行政法制监督的概念和意义	(318)
第二节	行政法制监督的范围和原则	(322)
一	对行政活动合法性的监督	(322)
二	对行政活动合理性的监督	(324)

三	对国家工作人员遵守法律和国家纪律的监督 .....	(325)
四	行政法制监督的原则 .....	(326)
<b>第三节</b>	<b>行政法制监督的种类和方法</b> .....	<b>(328)</b>
一	党的监督 .....	(328)
二	权力机关的监督 .....	(330)
三	社会监督 .....	(333)
四	公民的申诉、控告和检举 .....	(336)
五	行政机关内部的监督 .....	(342)
六	检察机关的监督 .....	(348)
七	审判机关的监督 .....	(350)
<b>第四节</b>	<b>我国古代的监察制度</b> .....	<b>(352)</b>
<b>第五节</b>	<b>外国的行政法制监督</b> .....	<b>(356)</b>
一	苏联检察机关的一般监督 .....	(356)
二	英国的议会监督 .....	(359)
三	瑞典议会司法督察专员的监督 .....	(361)

## 第六章 行政诉讼

<b>第一节</b>	<b>行政诉讼的概念</b> .....	<b>(365)</b>
一	行政诉讼的概念 .....	(365)
二	行政诉讼的特征 .....	(366)
<b>第二节</b>	<b>行政诉讼规范和行政诉讼法律关系</b> .....	<b>(368)</b>
一	行政诉讼规范 .....	(368)
二	行政诉讼法律关系 .....	(369)
<b>第三节</b>	<b>行政诉讼的原则</b> .....	<b>(372)</b>
一	客观真实原则 .....	(372)
二	简便原则 .....	(373)
三	平等原则 .....	(374)
四	公开原则 .....	(375)

五	法制原则 .....	(375)
<b>第四节</b>	<b>行政诉讼的种类 .....</b>	<b>(376)</b>
一	申诉、控告、检举案件的诉讼 .....	(376)
二	行政争议案件的诉讼 .....	(381)
三	行政违法行为案件的诉讼 .....	(383)
四	人民法院受理的行政诉讼 .....	(383)
<b>第五节</b>	<b>苏联的行政诉讼制度 .....</b>	<b>(385)</b>
一	苏联行政诉讼的种类和程序 .....	(385)
二	行政违法行为案件的诉讼 .....	(387)
三	公民建议、申请、控诉案件的诉讼 .....	(395)
<b>第六节</b>	<b>英国的行政裁判所 .....</b>	<b>(399)</b>
一	裁判所制度的建立和发展 .....	(399)
二	裁判所的性质和特点 .....	(404)
三	裁判所的系统 and 分类 .....	(406)
四	裁判所的诉讼程序规则 .....	(408)
五	上诉制度 .....	(410)
<b>第七节</b>	<b>法国的行政法院 .....</b>	<b>(413)</b>
一	行政法院的建立及其性质 .....	(413)
二	行政法院的组织 .....	(415)
三	行政法院的职能 .....	(418)
四	行政法院的司法审查 .....	(420)
<b>附录一</b>	<b>.....</b>	<b>(425)</b>
<b>附录二</b>	<b>.....</b>	<b>(427)</b>
<b>后 记</b>	<b>.....</b>	<b>(430)</b>

# 第一章 导 论

## 第一节 行政法的基本概念

### 一 什么是行政

英语“administration”一词表示“行政”，还可翻译成“行政机关”、“管理”、“执行”等。可见，在一定的场合下，“行政”就是指行政机关，或指管理、执行等。俄语的“администрация”一词表示“行政”。它也有“行政机关”、“管理部门”的意思。在苏联和东欧国家，除了使用“行政”一词外，还常常使用“管理”（управление）或“国家管理”（государственное управление）一词代替“行政”，或者同时通用这些词。

在人们的日常使用中，“行政”既指机关——行政机关（如我们说，某项工作应由行政去作），亦指活动——管理活动（如我们说，某人是搞行政的）。实际上，机关与活动是紧密联系的：没有机关就谈不上活动；没有活动，机关即无存在的意义。

不过，人们这样使用“行政”一词，并没有回答什么是行政的问题。要明确“行政”的概念，必须给“行政”下一个适当的定义。

马克思曾经给“行政”下过一个定义，说“行政是国家的组织活动”（《马克思恩格斯全集》第一卷，第479页）。这个定

义可分解为三层意思：第一，行政是一种活动；第二，行政是国家的活动；第三，行政是国家的组织活动。

这个定义并非是马克思专门论述行政法和行政学的问题时作出的，而只是在一篇文章中谈到资本主义国家行政机关的作用时顺便提到的。虽然如此，这个定义对于研究行政学和行政法也是具有重要指导意义的。它指出了我们行政法学研究的“行政”的两个显著特征：行政的主体是国家，而不是个别人或社会组织；行政的内容是组织活动，而不是立法活动和司法活动。组织首先是组织执行和实施法律，它从而区别于立法；组织又是通过积极的活动——设置机关，配置人、财、物，协调人们行动等——去执行和实施法律，实现国家的目的和任务，它从而区别于司法。当然，马克思的这一定义是高度概括性的，我们要深入地研究行政和行政法问题，必须把这个定义进一步具体化。要对行政下一个比较具体的定义，不能不对行政法学研究的“行政”的特征和要素作进一步的分析。

首先，我们研究的“行政”是“国家的”。社会组织和私人团体的行政不是行政法学研究的范围。

其次，我们研究的“行政”，是国家的一类职能，而不是直接指机关或活动。当然职能与机关和活动是紧密联系的。职能要靠一定的机关去行使，行使这类职能的机关就叫做行政机关，行使这类职能的活动就叫做行政活动。

第三，我们研究的“行政”，主要是指国家的一类积极职能，它通过创造性的活动实现国家的目的和任务。因此，审判活动和检察活动不属行政的范围，因为审判活动和检察活动主要是通过追究和惩罚犯罪，解决纠纷，保障国家目的和任务的实现。

第四，我们研究的“行政”，是执行、指挥、组织、监督诸要素的统一体。“执行”即执行法律，执行国家政策，执行权力机关的决议、命令；“指挥”即发布命令，指挥人们的行动；



“组织”即设立机关，任命干部，协调人们的行动；“监督”即检查督促所属机关、公职人员、企事业单位、社会组织和全体公民遵纪守法，执行其发布的决定、命令。

第五，我们研究的“行政”这种国家职能是通过一定的国家机关行使的。根据国家机关分工负责的原则，除国家行政机关外，其他国家机关一般不行使这种国家职能。

依据以上分析，我们即可以给“行政”下一个比较具体的定义：所谓行政，就是国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督诸国家职能。

资产阶级行政学家和行政法学家曾经给“行政”下了许许多多的、各式各样的定义。由于这些学者们观察问题、研究问题的立场和方法与我们不同，所以他们所下的定义大多是不能为我们所接受的，有些则是显然错误的。不过，为着研究资产阶级行政法和行政法学、以批判地吸取它们中的某些合理因素，我们还是有必要对他们给“行政”所下的定义与下定义的方法进行较系统的分析。资产阶级学者一般以下述方法给“行政”下定义：

与政治相比较的方法。这种方法是把国家职能分成两大类：一类为政治，一类为行政。这样，国家职能中与政治相对照者则为行政，非政治者则为行政。著名资产阶级行政法学家古德诺（Goodnow）就是这样给行政下定义的。他在其名著《政治与行政》一书中说：“在一切政治制度中，只有两种基本的功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。前者谓之政治，后者谓之行政。”

“法律级体”论的方法。这种方法以“法律级体”的理论阐释行政。其基本观点是：宪法是国家的根本法，是属于上级的法现象，立法是宪法的直接执行作用，处于次级，行政则是宪法的间接执行作用，处于法现象的下级。较此更通常的说法是：“立