

法制教育丛书



行政法基本知识

姜 阳 编 著
教 育 科 学 出 版 社

【法制教育丛书】

行政法基本知识

姜 阳 编著

教育科学出版社

817633

GD:64

内 容 提 要

《法制教育丛书》是讲授法律基础知识的系列书籍。它以宣传我国社会主义法律为宗旨，是向全体公民普及法律常识的基本教材，也可作为中等以上法律院校系讲授法律专业课的教材。“丛书”共十册。这是一本《行政法基本知识》，讲述行政法的任务、原则；行政管理的主体、行为、监督；民政管理，司法行政管理，公安管理，科、教、文管理，经济行政管理，军事行政管理和外事行政管理。论述简要、清楚。

〔法制教育丛书〕

行政法基本知识

姜 阳 编著

责任编辑：苏 蓟

教育科学出版社出版

（北京北环西路 10 号）

新华书店北京发行所发行

中国科学院印刷厂印装

开本 787 × 1092 毫米 1/32 印张 4.75 字数 110,000

1986 年 8 月第 1 版 1986 年 8 月第 1 次印刷

印数 00,001—10,050 册

统一书号：7232·317 定价：0.90 元

前 言

一九八五年十一月二十二日，第六届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议，根据国务院提出的议案，通过了《关于在公民中基本普及法律常识的决议》（以下简称《决议》），要求从一九八六年起，争取用五年左右时间，在一切有接受教育能力的公民中，普遍进行一次普及法律常识的教育。

我国是一个拥有十亿人口的大国。在十亿人口中普及法律常识，对保障我国社会主义现代化建设的顺利进行具有伟大的战略意义。法律是社会文明的尺度。十亿人口学法、懂法、依法办事，也必将对我国的社会主义精神文明产生深远的影响。

从这一客观需要出发，全国人大常委会在《决议》中提出了“编写简明、通俗的法律常识读物”的要求。为此，我们编写了这套《法制教育丛书》（以下简称《丛书》）。《决议》规定，普及法律常识的重点对象，是各级干部和青少年，内容以《宪法》为主，包括刑事、民事、国家机构等方面基本法律的基本内容。根据这一精神，我们将《宪法》基本知识和其他主要法律的基本知识分十册编入《丛书》。十册次第为：《宪法基本知识》、《刑法基本知识》、《民法基本知识》、《刑事诉讼法基本知识》、《民事诉讼法概要》、《经济法基本知识》、《婚姻法基本知识》、

《行政法基本知识》、《经济仲裁基本知识》、《我国经济合同的理论与实践》。这十册书所阐述的法律基本知识,都与干部和群众的生活有密切联系,因此,它不仅是干部和青少年必读的法律书籍,而且也可作为法律院校系学生学习法律专业课以及各类学校进行法制教育的教材;对国家企事业单位和集体、个体经营者来说,这套《丛书》还是指导其实现权利、履行义务、避免经济损失的重要读物。

《丛书》的主编为北京大学法律学系主任张国华教授,副主编为北京大学法律学系罗玉中、李贵连同志。各册书的编著者都是从事法律教育或法律研究的同志。按照《决议》规定的“理论联系实际”和“准确、通俗、生动、健康”的原则,《丛书》力求做到既有科学性,又通俗、实用,让一般读者都能理解和使用。我们希望《丛书》的出版能有助于普及法制教育,也希望读者对《丛书》不足之处批评指正。

编 者
一九八六年五月

第一章 什么是行政法?	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
第二节 我国行政法规的制定和发展	(7)
第三节 我国行政法的任务	(10)
第四节 我国行政法的基本原则	(11)
第二章 我国行政管理的主体	(18)
第一节 国家行政机关	(18)
第二节 企业事业单位中的行政机构	(20)
第三节 国家行政工作人员	(21)
第三章 行政行为	(24)
第一节 行政行为的概念	(24)
第二节 制定行政管理法规的行为	(25)
第三节 采取行政措施的行为	(26)
第四节 强制执行和行政处罚	(28)
第四章 国家行政管理的法律监督	(31)
第一节 行政管理法律监督的含义及种类	(31)
第二节 行政纠纷	(34)
第三节 控告与申诉	(36)
第五章 民政管理	(38)
第一节 我国民政管理概况	(38)

目 录

2

第二节 民政管理的基本制度	(40)
第六章 司法行政管理	(44)
第一节 司法行政管理的性质、任务和体制	(44)
第二节 律师制度	(48)
第三节 公证制度	(54)
第四节 人民调解制度	(61)
第五节 劳动教养制度	(67)
第六节 劳动改造制度	(78)
第七章 公安管理	(89)
第一节 我国公安管理概况	(89)
第二节 我国公安行政管理的组织体制和职权	(91)
第三节 治安管理	(92)
第四节 其他方面的公安管理	(100)
第八章 教育、科技、文化、卫生、体育的行政管理	(105)
第一节 教、科、文、卫、体行政管理概况	(105)
第二节 教育、科技、文化行政管理的主要机构、 职责和主要制度	(106)
第九章 国民经济的行政管理	(112)
第一节 国民经济行政管理概述	(112)
第二节 我国国民经济的管理体制	(115)

第十章 军事行政管理	(119)
第一节 我国军事行政管理概况	(119)
第二节 兵役法和兵役制度	(120)
第三节 公民的兵役义务	(125)
第四节 士兵和军官的服现役期限	(126)
第五节 平时征兵和战时兵员动员	(128)
第六节 预备役人员的军事训练及高等院校和高 级中学学生的军事训练	(130)
第七节 现役军人的优待和退出现役的安置	(131)
第八节 兵役工作管理机构和对违反兵役法行为 的惩处	(133)
第十一章 外事行政管理	(135)
第一节 外事行政管理概况	(135)
第二节 外交行政管理	(137)
第三节 对外经济贸易和对外文化管理	(141)

第一章 什么是行政法？

第一节 行政法的概念

一、行政法的含义

行政法是同公民日常工作和生活密切联系的法律之一，它同刑法、民法、婚姻法等部门法一样，是一个独立的法律部门。“行政”这个词，最早来源于拉丁文，是“执行事务”的意思。世界各国学者对“行政”一词的解释不完全一致。有的学者把行政说成政府的全部作用和活动；有人则把它解释为除立法作用以外的其他作用，但大多数人则认为“行政”是指除立法、司法作用以外的其他作用，即专指政府组织中行政部门的管理工作。

马克思主义认为：“行政是国家的组织活动”^①这个定义科学地说明了行政活动的性质。它是国家为实现自己的目的，最直接地行使国家职能的活动。行政活动不同于其它国家机

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

关(如立法机关、司法机关、军事机关)的活动,具有自身的特殊性。

现代国家,特别是在社会主义国家的行政管理活动中,都奠基于法制的基础之上,各级国家行政机关的行政活动必须恪守宪法、法律和各种行政法规,严格依法办事。因此,现代的行政活动同行政法有着密切的联系。行政机关必须通过法律手段进行管理,而行政管理法规则是行政活动的法律形式。

因此,行政法,就是规定国家各个方面行政管理的行政法规的总称。具体地说,行政法是规定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,用来调整各种国家行政机关之间,以及国家行政机关同其他机关、企事业单位、社会团体和公民之间关系的各种法律规范的总和。行政法既是国家行政机关工作的法律依据,也是每个公民在有关的活动必须遵循的准则。

二、行政法的地位

行政法是一个独立的法律部门,它在由各部门法构成的整个法律体系中占有重要的地位。行政法作为一个独立的法律部门,产生于18世纪欧洲资产阶级革命时期。英国资产阶级思想家洛克早在他的《政府论两篇》中就提出了分权论的学说,为行政法的产生奠定了思想基础,及至法国孟德斯鸠在《论法的精神》中创立三权分立学说之后,行政权便同立法权和司法权相分离,成为政府独立行使的国家权力。国家制定的有关行政管理方面的法律、法规,便同其他法律、法规区别开来,法学家统称之为行政法。

在我国,行政法是仅次于宪法的基本法律之一。我国

1982年宪法明确规定，全国人民代表大会制定的有关刑事、民事、国家机构的和其他重要的法律是国家的基本法律。其中有关国家机构的组织法，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》等，都是重要的行政法。此外，国家权力机关根据宪法制定的国家行政管理活动方面的单行法和各种行政法规，如《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《中华人民共和国国境卫生检疫条例》、《中华人民共和国森林法(试行)》、《中华人民共和国环境保护法(试行)》、《中华人民共和国中外合资经营企业法》等等，也是重要的行政法规，它们是我国各类国家行政机关赖以建立和活动的法律依据。我国自1949年建国至今，国家制定、颁布的行政法规达千件以上。可以说我国在法制建设中制定的法律文件，绝大部分是行政管理方面的法律、法规。因此，行政法虽然没有一部统一的行政法典，但其数量之多，调整范围之广，却远远超过其他法律部门，无论在外国还是在中国，行政法的独立法律地位和在国家生活中的重要地位，已被人们所公认。

三、行政法的本质

行政法同其他法律部门一样，在本质上是统治阶级意志和利益的体现。我国的行政法是社会主义类型的行政法，它反映着工人阶级领导下的全体人民的意志和利益，是全体人民通过国家行政机关，发展社会生产力，维护社会主义法律秩序，提高人民物质文化生活，促进社会主义物质文明和精神文明建设，实现人民民主专政的有力工具。我国行政法同资产阶级行政法相比较，在本质上有重大区别和无比的优越性。第一，我国行政法是建立在社会主义公有制经济基础之上的法

律上层建筑。在公有制下,国家直接管理社会、经济和文化事业,因此,调整社会经济,文化方面的管理活动,组织经济建设就成为我国行政法的主要职能和作用;这同建立在生产资料私有制基础之上的资产阶级行政法根本不同。第二,资产阶级行政法是资产阶级意志和利益的体现,其目的是为了控制政府和官吏,使其成为资产阶级手中驯服的工具,为实现资产阶级的专政服务,而我国行政法则促进两个文明建设,实现和巩固人民民主专政的工具。第三,我国行政法充分体现了社会主义民主原则,在国家行政管理活动中,依靠人民,实行民主管理,而资产阶级行政法通行的却是官僚集中制。第四,我国行政法的强制性是建立在说服教育基础之上的。国家行政机关采取强制措施,实行强制与说服教育相结合的方法;而资产阶级的行政法则完全依靠警察镇压和惩办主义方法来实施。

四、行政法调整的对象

行政法调整的对象,是国家行政机关进行行政管理活动中所产生的各种社会关系。这类社会关系大致包括下列几种:(1)整个国家行政机关之间或行政机关同其他国家机关之间的关系;(2)国家行政机关同社会团体、事业单位之间的关系;(3)国家行政机关同经济组织之间的关系;(4)国家行政机关同公民之间的关系。调整国家行政机关同经济组织之间的关系,是我国行政法的重要特点,管理经济的法规在行政法中通常占有很大比重。

五、行政法律规范

行政法律规范是由国家制定或认可的。体现统治阶级意

志并以国家强制力保证实施的关于行政机关的组织与活动的行为规则的总称。行政法律规范的文件既包括由国家权力机关制定和批准的宪法、法律,也包括国家行政机关公布的部分规范性文件即行政管理法规。宪法、法律和行政管理法规是行政法律规范的文字表述形式。地方权力机关颁布的地方性法规和地方行政机关颁布的部分规范性文件即地方性的行政管理法规也是行政法律规范的文字表述形式。我国行政法的渊源(形式)主要有宪法、法律(包括基本法律和其他法律)、行政法规、决定、命令、指示、规章、地方性法规、自治法规(包括自治条例和单行条例)和条约等。宪法中确定的国家行政机关组织体系及其活动的基本原则,是国家行政机关设置和进行工作的法律依据。国家权力机关根据宪法制定的国家行政管理活动方面的单行法和各种行政法规,也是各类国家行政机关赖以建立和活动的法律依据。条约是国与国之间就某项事务所达成的有关权利、义务的协议。只有其中涉及国内行政管理活动性质的条约,才属行政法的渊源,其他性质的条约则不属行政法的形式。由于各类各级国家机关的地位和权限不同,它们发布的行政法律规范文件的地位和法律效力也有不同。

行政法律规范的内容非常广泛,它包括国家行政管理的各个方面。从规定的主要内容看,大致有以下几种:(1)规定有关国家行政机关的组织、任务和职权范围;(2)规定有关国家行政工作人员的任免、晋升、培训、考核、奖惩、监督、辞职退休等;(3)规定有关国家行政机关的行政管理活动的基本原则、工作方式、方法和程序等;(4)规定行政管理活动中行政机关之间或行政机关同其他国家机关、团体、事业单位、经济组织和公民发生的权利义务等等。

六、行政法律关系及其特点

行政法律关系是行政法律规范所调整的国家行政机关在行政管理活动中所发生的权利义务关系，它是行政法律规范在实际生活中的体现，属于上层建筑范畴，其实质是经济关系的反映。

行政法律关系的主体是指行政法律关系主体的法律资格。由宪法、法律和行政管理法规加以规定。行政法律关系的主体通常包括：(1)国家行政机关和其他国家机关；(2)国家工作人员；(3)社会团体、企事业单位；(4)公民。外国公民在不违反条约、国际惯例的原则下，也可作为我国行政法律关系的主体。行政法律关系的客体是行政管理活动所指向的目标，即行政法律关系主体的权利和义务指向的对象，它包括物、行为和精神产品。上述三种都必须同行政活动有关时，才能作为行政法律关系的客体。行政法律规范所规定的权利和义务，是行政法律关系的内容。国家行政机关的权利、义务通常称作职权、职责。国家行政机关的职权一般有以下四种：(1)形成权；(2)命令权；(3)制裁权；(4)管理权。

行政法律关系同其他法律关系(如民事法律关系、劳动法律关系等)相比较。具有以下不同的特点：

第一，在行政法律关系中，主体的一方必须是国家行政机关，也就是说，行政机关是行政法律关系中必不可少的主体，它以国家的名义出现，代表国家，是以国家职能负担者的资格进行活动。因此，行政法律关系，不可能发生在两个公民之间。

第二，在行政法律关系中，国家行政机关作为主体的一方所享有的权利(职权)既不能转让，也不能放弃，具有必须完成

的性质,行政机关行使职权要承担法律责任。

第三,行政法律关系是在行政管理活动中发生的。在个别情况下,这种关系可能由主体另一方的意志表示而发生(如公民提出控诉时),但通常是行政机关为了实施执行与指挥的职权,要求对方作出或抑止某种行为,相对一方,无论是否有意思表示或是否同意,对于行政法律关系的发生不具有决定意义。例如,因建设的需要颁发征用土地的决定,就可以是国家行政机关单方的意思表示。这是因为这种行政法律关系的双方不是处于权利义务对等的法律地位。国家行政机关总是处于代表国家担负执行法律的领导地位。而参与国家行政管理活动的其他国家机关、企事业单位,社会团体和公民,在遵守和履行法律义务时则处于被领导地位。

第四,在行政法律关系中,违法者要向国家承担责任,不论是机关、国家工作人员或公民都要对国家负责。在一定情况下,还要对受害的公民负责。

第五,对行政法律关系中发生的争议,即行政案件,一般是按行政程序,由行政机关处理。在有法律规定的场合,则由司法机关按司法程序处理。

上述几个特点不一定是行政法律关系所独有的,其他的法律关系也可能具有其中某一特点,但是,只有同时具备上述特点的法律关系才是行政法律关系。

第二节 我国行政法规的制定和发展

行政法是有悠久历史的一个法律部门,它随国家的产生

而产生,随国家性质的变化而变化。

我国社会主义行政法是伴随着中华人民共和国的成立和社会主义法制建设的发展而产生和发展的。

我国行政法作为社会主义法律体系的重要组成部分,是在废除国民党反动旧法制的基础上,适应我国社会主义革命和建设事业的需要而建立起来的新型行政法。它建立在社会主义公有制基础上,是巩固人民民主专政的国家制度,维护社会主义的社会关系,促进两个文明建设的有力工具。

我国行政法是新民主主义革命时期革命根据地法律的继承和发展。第二次国内革命战争时期,根据地先后制定颁布了各种行政法律文件,其中包括《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《中华苏维埃共和国土地法》、《苏维埃暂行选举法》、《关于经济政策的决议》、《关于红军问题的决议案》、《关于中国境内少数民族问题的决议案》以及婚姻法、劳动法等。抗日战争时期颁布的行政法规主要有《陕甘宁边区施政纲要》、《晋察冀边区目前施政纲要》、《陕甘宁边区土地租佃条例(草案)》等。解放战争时期有《中国土地法大纲》、《华北人民政府组织大纲》、《陕甘宁边区政府关于保护工商业的布告》等。这一时期颁布的法规总数,达三千三百件以上,其中大部分是行政管理法规。这些法规在当时对于促进革命战争的胜利,巩固和发展革命根据地起了重大作用。同时它也为新中国成立后创建社会主义行政法体系奠定了基础。

中华人民共和国成立后,我国社会主义行政法的建立和发展,经历了曲折的道路。

从1949年到1963年,是我国各族人民在党的领导下有步骤地实现从新民主主义向社会主义转变的时期。在这一历史阶段中,党的指导方针和基本政策是正确的,对法制建设也很重视,行政法也处于健康发展时期。在这一时期,制定颁布

了起临时宪法作用的《共同纲领》，并在此基础上颁布了许多重要的行政法律文件，特别是行政组织法规，如《中华人民共和国中央人民政府组织法》、《政务院及所属各机关组织通则》、各大行政区、省、市、县、大城市区、乡（行政村）等各级人民政府组织原则、《政务院关于任免工作人员的暂行办法》等。此外，还颁布了大量有关公安、财政金融、经济文化建设、科学技术、体育卫生、人事监察各方面的行政管理法规，如《治安保卫委员会暂行组织条例》、《城市户口管理暂行条例》等等。这些法规对促进国民经济的恢复，建立新生的革命政权、保证民主改革的进行起了重大作用。但这些法规大都带有试行、暂行性质，立法程序尚不够健全。1954年，第一届全国人民代表大会通过了《中华人民共和国宪法》并颁布了一系列重要法律和法规。社会主义民主与法制建设进一步加强，行政立法也进一步发展与完善。为使行政管理工作更适应形势发展的要求，国家颁布了许多行政法律和法规。如《中华人民共和国国务院组织法》、《国务院关于设立、调整中央和地方国家行政机关及其有关事项的通知》、《关于劳动教养问题的决定》、《中华人民共和国兵役法》、《农业生产合作社示范章程草案》等。总之，这个时期的行政立法比较多，立法程序也日趋完善，行政机构逐步健全，保证了各项社会主义改造事业的顺利进行，促进了社会主义建设事业的发展和由新民主主义向社会主义的转变。

从1957年至1966年这十年中，虽然也颁布了一些重要的行政管理法规，如《国务院关于国家行政工作人员奖惩暂行规定》、《治安管理处罚条例》、《森林保护条例》等，但是，由于这一时期在指导思想上关于社会主义社会阶级斗争的理论和实践上“左”的错误逐步发展，严重地影响到国家的法制建设，行政立法工作也受到削弱，一些政法机关如监察部、司法部被撤销，在这种情况下，对建国以来行政管理方面的丰富经验，