



法律顾问小丛书

# 行政法律知识

主 编 章 若 龙

副主编 丁 焕 春

湖南人民出版社

---

---

# 行政法律知识

---

---

方世荣 章新生 严谢毛编写

湖南人民出版社

# 行政法律知识

## 行政法律知识

方世荣  
章新生 编写  
严谢毛

责任编辑：李建国

湖南人民出版社出版  
(长沙市展览馆路14号)

湖南省新华书店发行 湖南省新华印刷一厂印刷

1985年4月第1版第1次印刷

字数：84,000 印张：4.125 印数：1——25,500

统一书号：6109·14 定价：0.50元

新书目：85——9

## 前 言

为了贯彻落实中央关于用五年左右的时间在全体公民中基本普及法律常识的决定的精神，我们组织我院的部分教师和司法部门的工作者编写了这套法律知识丛书。

党的十一届三中全会以来，我国社会主义法制建设进入了一个新的历史阶段。国家为适应社会主义现代化的需要，在较短的时间内颁布了一系列重要法律。法律在我国政治生活、经济生活、文化生活等社会生活中的作用越来越重要。特别是随着社会主义民主制度化、法律化和经济体制改革的进一步发展，国家将更多地运用法律手段来调整各种社会关系，社会主义法律必将在我们的生活中发挥出更广泛的作用。因此，不懂一点马克思主义法律知识，不了解一些必要的我国现行法律，是很难适应形势发展的需要。社会主义法制的基本要求是：“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。要实现这个要求，就必须使我国全体公民知法，只有知法才能执法和守法。一个公民完全不知法，不仅可能发生违法犯罪行为，而且当自己的合法权益遭受他人侵害时，也不知道运用国家法律来保护自己的利益。特别是国家工作人员完全不懂法，不仅不能正确地履行自己的职责，而且必将给国家和人民事业带来危害。在深入进行经济体制改革、

国家颁布了大量法规来调整各种经济关系的情况下，作为一个经济组织的负责人和参与经济活动的公民，不了解国家有关的经济法规，就不可能很好地开展经济活动，很容易由于不知法而违法，给国家和自己都造成损失。所以，在全体公民中普及法律常识，是一项非常迫切而有重大意义的工作。

本套丛书采用问答的形式，讲述我国法律的基本知识。我们把主要部门法和某些专门问题，编写成各自独立的小册子，既可系统阅读，也便于查找某一专门问题。在编写过程中，我们力求准确、通俗地介绍法律的基本原理和某些部门法律的专门常识，尽可能地做到通俗易懂，具有科学性和实用性，便于广大读者学习和运用。由于我们水平不高，对于现实法律生活情况的掌握也不全面，缺点和错误在所难免，恳请读者提出批评意见。

中南政法学院院长、法理学教授

章若龙

1985年5月

# 目 录

一 什么是行政法.....	( 1 )
1. 什么是行政? .....	( 1 )
2. 国家法律对行政活动有哪些规定? .....	( 2 )
3. 什么是行政法? .....	( 4 )
4. 行政法在形式上有什么特征? .....	( 5 )
5. 如何理解行政法调整的对象? .....	( 6 )
6. 行政法与其他部门法有哪些不同之处? .....	( 7 )
7. 行政法是什么时候产生的? .....	( 9 )
8. 为什么要懂得行政法的基本知识? .....	( 10 )
9. 你知道下列这些有关行政管理的法律、法规吗? .....	( 12 )
二 什么是国家行政机关.....	( 16 )
10. 什么是国家行政机关? .....	( 16 )
11. 什么是中央行政机关和地方行政机关? .....	( 17 )
12. 中央行政机关有哪些主要的职权任务? .....	( 18 )
13. 地方行政机关有哪些主要的职权任务? .....	( 19 )
14. 什么是行政权? .....	( 20 )
15. 什么是行政首长? 首长负责制是怎么回事? .....	( 21 )
16. 国家行政机关中的审计机关是怎么回事? .....	( 22 )
17. 什么是国家行政机关的职能机构? .....	( 23 )
18. 什么是国家行政机关的直属机构? .....	( 24 )
19. 什么是国家行政机关的办公机构? .....	( 25 )

20. 国家行政机关的派出机关有哪些? ..... ( 26 )
21. 国家行政机关内部按业务分工可分为哪些种类? ..... ( 27 )
22. 国家行政机关的机构设置应遵循什么原则? ..... ( 28 )
23. 国家行政机关的设立、合并或撤销有哪些法律程序? ( 29 )
24. 国家行政机关与其他国家机关有何区别? ..... ( 30 )
25. 司法行政管理机关和司法机关是一回事吗? ..... ( 31 )
26. 公安机关是行政机关还是司法机关? ..... ( 31 )
27. 居民委员会和村民委员会是不是国家行政机关的一部分? ..... ( 32 )
- 三 何谓国家行政机关工作人员..... ( 34 )
28. 何谓国家行政机关工作人员? ..... ( 34 )
29. 什么样的人才能成为行政机关工作人员? ..... ( 36 )
30. 国家行政机关工作人员可分为哪几个种类? ..... ( 37 )
31. 哪些行政机关工作人员由最高国家权力机关决定? ... ( 38 )
32. 哪些行政机关工作人员由地方各级国家权力机关选举、决定? ..... ( 39 )
33. 哪些行政机关工作人员由国家行政机关任免? ..... ( 39 )
34. 什么是行政职务? ..... ( 40 )
35. 职务关系形成后会不会发生变化? ..... ( 41 )
36. 国家行政机关工作人员有哪些权利和义务? ..... ( 41 )
37. 怎样培训国家行政机关工作人员? ..... ( 43 )
38. 怎样考核国家行政机关工作人员? ..... ( 45 )
39. 对国家行政机关工作人员实行奖惩是怎么回事? ..... ( 47 )
40. 对国家行政机关工作人员的哪些表现应予以奖励? ... ( 48 )
41. 奖励有哪些种类? ..... ( 48 )
42. 哪些行为应予以惩处? ..... ( 49 )
43. 纪律处分有哪些种类? ..... ( 50 )
44. 给予纪律处分应按怎样的程序进行? ..... ( 51 )

45. 受处分人对处分不服怎么办? ..... ( 52 )
46. 行政纪律处分与党纪处分有什么不同? ..... ( 52 )
47. 行政纪律处分与刑罚有什么区别? ..... ( 53 )
48. 对国家行政机关工作人员的罢免是怎么回事? ..... ( 54 )
49. 什么是对国家行政机关工作人员的免职? ..... ( 55 )
50. 什么是对国家行政机关工作人员的撤职? ..... ( 55 )
51. 什么是国家行政机关工作人员的辞职? ..... ( 56 )
52. 什么是对国家行政机关工作人员的提职? ..... ( 56 )
53. 什么是国家行政机关工作人员的退职? ..... ( 56 )
54. 什么是对国家行政机关工作人员的降职? ..... ( 57 )
55. 对国家行政机关工作人员的停职是怎么回事? ..... ( 57 )
56. 什么是国家行政机关工作人员的离休和退休? ..... ( 57 )
57. 对违反《刑法》的国家行政机关工作人员如何处理? ( 58 )
- 四 什么是国家行政管理法律文件..... ( 59 )
58. 什么是国家行政管理法律文件? ..... ( 59 )
59. 国家行政管理法律文件有哪些特征? ..... ( 59 )
60. 国家行政机关的“行政立法”是怎么回事? ..... ( 61 )
61. 国家行政管理法律文件有多少种类? ..... ( 62 )
62. 什么是行政法规? ..... ( 63 )
63. 行政法规有些什么特点? ..... ( 64 )
64. 行政法规可分为哪几类? ..... ( 65 )
65. 行政法规的法律效力表现在哪些方面? ..... ( 66 )
66. 行政法规的效力等同于其他法律的效力吗? ..... ( 67 )
67. 制定行政法规必须具备哪些条件? ..... ( 68 )
68. 什么是规章? 它有什么特点? ..... ( 68 )
69. 怎样区别规章和行政法规? ..... ( 70 )
70. 什么是行政措施? ..... ( 71 )
71. 行政措施有什么特征? ..... ( 72 )



72. 行政措施和行政法规有哪些相同之处? ..... ( 73 )

73. 行政措施和行政法规有哪些不同之处? ..... ( 74 )

74. 行政措施必须具备什么条件才能发生效力? ..... ( 75 )

75. 行政措施一般有哪些名称? ..... ( 76 )

**五 怎样对行政活动实施监督..... ( 79 )**

76. 什么是行政活动的监督? ..... ( 79 )

77. 中国共产党怎样实施监督? ..... ( 80 )

78. 国家权力机关怎样实施监督? ..... ( 81 )

79. 什么是行政机关的内部监督? ..... ( 82 )

80. 国家行政机关的内部监督有哪些基本程序? ..... ( 85 )

81. 什么是审计监督? ..... ( 85 )

82. 国家司法机关怎样实施监督? ..... ( 86 )

83. 人民群众怎样实施监督? ..... ( 87 )

84. 人民群众来信来访是怎么回事? ..... ( 88 )

85. 什么是申诉? ..... ( 89 )

86. 什么是控告和检举? ..... ( 91 )

**六 什么是行政处罚和行政纠纷..... ( 92 )**

87. 什么是行政处罚? ..... ( 92 )

88. 行政拘留与刑事拘留有何不同? ..... ( 93 )

89. 行政处罚中的罚金、没收同刑罚中的罚金、没收有区别吗? ..... ( 94 )

90. 行政处罚有哪些种类? ..... ( 95 )

91. 什么是治安管理处罚? ..... ( 96 )

92. 什么是工商行政管理处罚? ..... ( 97 )

93. 什么是财政金融管理处罚? ..... ( 99 )

94. 什么是文化、教育行政管理处罚? ..... ( 100 )

95. 什么是环境、卫生行政管理处罚? ..... ( 100 )

96. 什么是农林水利行政管理处罚? ..... ( 101 )

97. 行政处罚和行政纪律处分有什么不同? .....	( 102 )
98. 行政处罚和刑事处罚有什么区别? .....	( 102 )
99. 什么是行政纠纷? .....	( 103 )
100. 发生了行政纠纷怎么办? .....	( 104 )
101. 行政案件都由人民法院审理吗? .....	( 105 )
102. 什么是行政调解? .....	( 107 )
103. 什么是司法调解? .....	( 107 )
104. 什么是强制执行? .....	( 108 )
<b>七 国家行政管理可分为哪些种类</b> .....	<b>( 110 )</b>
105. 国家行政管理可分为哪些种类? .....	( 110 )
106. 什么是国防建设行政管理? .....	( 111 )
107. 什么是外事行政管理? .....	( 111 )
108. 什么是国民经济行政管理? .....	( 112 )
109. 什么是海关行政管理? .....	( 114 )
110. 什么是教育行政管理? .....	( 114 )
111. 什么是文化行政管理? .....	( 115 )
112. 什么是环境、卫生行政管理? .....	( 116 )
113. 什么是科技行政管理? .....	( 116 )
114. 什么是体育行政管理? .....	( 117 )
115. 什么是公安行政管理? .....	( 118 )
116. 什么是民政行政管理? .....	( 119 )
117. 什么是司法行政行政管理? .....	( 120 )
后记 .....	( 122 )

# 一 什么是行政法

## 1. 什么是行政？

行政，也称行政活动、行政管理。行政法所涉及的行政是专指国家行政机关即政府依法对有关国家事务所进行的组织管理活动。如国家行政机关对自身的机构设置、职责分工、人员配备，对机关工作人员的选拔、任免、培养、考核、奖励、惩处，对国家国防、外交、公安、民政、经济文化建设等事务的组织管理等等。

国家事务是多方面的，对它们的组织管理是由不同的国家机关进行的。国家事务的组织管理活动大致可分为三大类，即：立法活动、司法活动和行政活动。不同的活动由不同的国家机关来进行，其中，行政活动就是由国家行政机关进行的。

行政具有以下几个主要特点：

首先，行政的目的和任务是为了实现国家职能，即建立有利于统治阶级统治的政治、经济等各种秩序，组织国家的经济、文化建设，镇压被统治者的反抗，防止和抵御外来的颠覆与侵略。行政活动有着鲜明的阶级性。

其次，行政是国家的组织活动，只能由国家行政机关即政府来依法进行，其他任何单位和个人都不能取而代之。

第三，行政活动的范围，是国家宪法和法律严格规定的，属于行政机关职权范围内的各种事务，超出了这个职权范围，则不属于行政活动。

最后，行政活动的方式多种多样，如命令、计划、组织、调节、监督等等。把这些方式加以概括，不外乎两大方面：即执行与指挥。

执行是国家行政机关对国家权力机关制定的宪法和有关法律的全贯彻实施。

指挥是指国家行政机关为贯彻实施宪法、法律而对下级机关、企业事业单位、社会团体、群众组织以及公民所采取的命令、组织、领导和监督等等手段。执行和指挥是不可分割的两个方面。在我国，国家行政机关是国家权力的执行机关，国家权力机关制定、颁布的宪法和有关法律，都要由国家行政机关来贯彻实施；为了保证实施的顺利进行，国家行政机关又要进行必要的指挥、命令。可见，执行和指挥概括了国家行政机关行政活动的全部方式。

## **2. 国家法律对行政活动有哪些规定？**

行政活动并不是由国家行政机关任意进行的，国家对其有着具体而严格的法律规定。

国家法律对行政活动的规定有这样几项内容：

首先，规定了国家行政机关行政活动的一些基本原则。

我国宪法明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”。“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”这就要求国家行政机关的活动必须依靠人民，为人民服务，接受人民的监督，确立广泛地组织和吸收广大人民群众参加国家

的行政管理活动的原则。我国宪法还规定了包括国家行政机关在内的所有国家机构都实行民主集中制的原则，规定了在中央统一领导下充分发挥地方的主动性和积极性的原则，规定了国家行政管理必须坚持各民族一律平等的原则，规定了国家行政机关必须依法办事的原则，以及实行精简和工作责任制、以提高行政工作效率的原则等等。

第二，规定了国家行政机关的组织、任务、职权范围以及工作方式和程序等等。

《中华人民共和国国务院组织法》明确规定了我国最高国家行政机关国务院的组成、职权、任务和工作程序等等。

第三，规定了国家行政机关工作人员的任免、培养、考核、奖惩、退休退职等等制度。

《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》全面地规定了对国家行政机关工作人员实行的奖惩制度。

第四，规定了如何对国家行政机关的行政活动实施监督，以保证其依法办事。

《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》明确规定：县级以上的各级人大常委会有权“监督本级人民政府”，受理人民群众对行政机关及其工作人员的申诉和意见。除此以外，国家法律对国家行政机关的行政活动还规定了审计机关的审计监督、司法机关的法律监督、人民群众的监督等办法。

第五，规定了国家行政机关怎样组织管理国家的政治、经济、文化等各方面的行政事务工作。

国家法律对各方面的行政事务都有具体规定，如在军事行政管理方面有《兵役法》、《民兵工作条例》；在公安行

政管理方面有《人民警察条例》、《治安管理处罚条例》、《户口登记条例》；在司法行政管理方面有《律师暂行条例》、《公证暂行条例》；在文化行政管理方面有《文物保护法》；在卫生行政管理方面有《食品卫生法》、《药政管理条例》等等。国家法律对经济、民政、科技、教育、体育等各方面的行政管理，都有具体的规定。

国家法律对行政活动的规定是全面的，国家行政机关必须严格按照国家法律来进行行政管理活动。

### 3. 什么是行政法？

行政法同刑法、民法等一样，也是国家整个法律体系中一个重要的、独立的法律部门。它是关于国家行政机关行政管理活动的各种法律规范的总和。

之所以说行政法是关于国家行政机关行政管理活动的各种法律规范的总和，是因为它并非仅指某一个法律或法规，而是所有关于国家行政机关行政管理活动的法律、法规、规章等等的总称。

从行政法的内容看，它所包括的各种法律规范可分为下列几类：

(1)有关国家行政机关组织的法律规范。如对行政机关的地位、组成、编制、设置程序、职权任务等等的法律规定。

(2)有关国家行政机关工作人员的法律规范。如对国家行政机关工作人员的任免、考核、奖惩、培训、退职退休以及权利、义务等等的法律规定。

(3)有关对国家行政机关的行政活动实施监督的法律规范。如其他国家机关、社会团体和公民对行政机关实施监督

和行政机关内部实施互相监督的法律规定。

(4)有关行政诉讼问题的法律规范。如对行政诉讼的范围、种类以及处理机关和方法、程序等方面的法律规定。

(5)有关国家行政机关管理各种国家行政事务的法律规范、如国家行政机关如何对国家政治、经济、文化、教育等事务实施管理的法律规定。

上述这些法律规范，共同构成行政法的整体，形成行政法这一独立的法律部门。它们从各个方面，全面地调整国家行政机关在行政活动过程中相互之间以及它们与其他国家机关、企业事业单位、社会团体、公民之间所发生的各种社会关系。

#### 4. 行政法在形式上有什么特征？

由于行政法是所有关于行政活动的法律规范的总和，因此，它在形式上有自己的特点：

第一，行政法不是指哪一项法律或法规，某一项法律或法规不能包括它的全部内容。行政法由多种形式的有关法律、法规、规章、规定等共同组成。如《国务院组织法》就不等于行政法的全部，而只是行政法的一个组成部份。

第二，行政法由于所包括的内容极为广泛，所规定的问题既繁杂又多变，因此，很难制定成一部系统、完整、统一的法典。我国同其他许多国家一样，至今仍无一部全面的行政法典。

在我国，行政法从形式上看，是由下列法律、法规等共同组成的：

(1)全国人民代表大会制定的有关国家行政机关活动的基本法律，如《国务院组织法》和《地方各级人民代表大会

和地方各级人民政府组织法》等。

(2)全国人大常委会制定的有关国家行政机关活动的法律，如《治安管理处罚条例》、《食品卫生法》等。

(3)国家最高行政机关国务院制定发布的行政法规、决定、命令，如《工商企业登记管理条例》、《城市规划条例》等。

(4)各省、直辖市人民代表大会及其常委会制定颁布的有关行政管理活动的地方性法规，如湖北省人大常委会通过并公布的《湖北省保护妇女儿童合法权益的若干规定》等。

(5)民族自治地方的人民代表大会制定的自治条例和单行条例，如我国各少数民族自治区、自治州人民代表大会制定的一些有关民族自治的条例、规则等。

(6)国务院各部、委，地方省级以上人民政府以及省、自治区所在地的市和经国务院批准的较大的市制定的规章，如国务院民政部和财政部发布的《民政事业费使用管理办法》、北京市人民政府公布的《北京市社会力量办学试行办法》等。

(7)全国各级行政机关发布的决议、决定、指示、命令等。

### 5. 如何理解行政法调整的对象？

任何法律都有自己特定的调整对象，行政法也不例外。行政法调整的对象是行政关系，也有人称之为行政法律关系，它是在行政活动过程中产生的国家行政机关相互之间以及行政机关同其他国家机关、企业事业单位、社会团体、公民之间的社会关系。

国家行政机关在其行政活动过程中，必然要发生相互之



间的联系，形成上下级行政机关或同级行政机关之间的关系；同时，行政机关也会同其他国家机关、企业事业单位、社会团体以及公民发生联系，形成各种关系。这些关系都属于行政关系，因此都是行政法调整的对象。

行政关系有这样一些主要特点：

(1)发生行政关系的其中一方，必须是国家行政机关。行政关系产生于国家行政机关的行政活动过程中，没有国家行政机关的参与，这种关系不可能形成。

(2)行政关系有时由国家行政机关单方面主动要求便可形成，不需要另一方的同意，如国家行政机关就某事向企业事业单位、社会团体或公民发布一个命令，由此就产生了行政机关与这些单位、团体或公民之间的行政关系。这些单位、团体或公民不管是否同意，都必须服从命令，按命令所规定的要求进行活动。

(3)具有行政关系的双方之间产生了行政纠纷，一般都由国家行政机关按行政程序处理解决，而不需直接由司法机关按司法程序处理解决。即行政纠纷大多是由上级国家行政机关或行政机关的有关主管部门依法处理、裁决，只有在少数情况下，对有些涉及到民事权益的行政纠纷，才由人民法院处理解决。

## 6. 行政法与其他部门法有哪些不同之处？

行政法是整个国家法律体系中的一个部门法。在国家法律体系中，还有很多其他的部门法，如刑法、民法、经济法、婚姻法、劳动法、刑事诉讼法、民事诉讼法等等。那么，行政法同其他部门法有哪些不同之处呢？

行政法同其他的部门法之间的主要区别，可从内容和形