

# 行政法和行政管理

杨逢春 主编



# 行政法和行政管理

杨 逢 春 主编

经济科学出版社

一九九〇年·北京

责任编辑：赵 瀛

责任校对：闻志刚

封面设计：卜建晨

## 行政法和行政管理

杨逢春 主编

\*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销  
北京市平谷县大华山印刷厂印刷

\*

787×1092毫米 32开 9.5印张 203000字

1990年5月第一版 1990年5月第一次印刷

印数：000001—5,500册

ISBN 7-5058-0310-7/D·28

定价：3.60 元

**主 编**  
杨 逢 春

**副主编**  
林文肯 李茂管

**参加编写者**  
(依姓氏笔划为序)

|     |     |     |
|-----|-----|-----|
| 王安其 | 陈怀鹏 | 李茂管 |
| 杨逢春 | 林文肯 | 周 强 |
| 季晓南 | 钱小川 | 郭晓青 |

## 序 言

只要存在着国家和政府，就会有行政管理活动，因而不可避免地要制定有关行政机关及其行政管理活动的各种法律规范，以作为设置行政机关及其行政管理活动的依据和准则。这些有关行政机关及其管理活动的法律规范，包括法律、法规、通则、规则、条例、章程，等等，总称之为“行政法”。行政法是一切国家机关及其工作人员进行行政管理活动的法律依据，也是社会有关活动中人们必须遵循的准则。任何一个社会、国家，如果没有各种行政管理活动的法律、法规，这个国家的社会生活就不可能有秩序地运转，整个国家就会出现混乱，社会生产力就要遭到破坏。我国的行政法，从根本上说是为巩固和发展我国的社会主义制度服务的，它的全面贯彻实施，有利于人民行使当家作主的权利和政府依法办事的实现，是政府清正廉洁和提高行政效率的重要条件，也是社会安定团结和稳步前进的重要保证。

社会生活中，行政法同其他各种法一样，是不可缺少的，人们同行政法天天发生着直接的或间接的关系。然而，长期以来，我国行政法的地位并不高，行政法并没有象其他各种法一样引起人们的重视。其主要原因是：第一，行政法并不象宪法、民法、刑法那样，是一部独立的、自成体系的成文法典。行政法是散见于行政管理活动中的各种法律、法规，其形式多种多样，人们往往知道具体的、个别的行政

法规，而在思想上没有形成行政法的概念。第二，由于我们国家的特定历史原因，人们的法制观念比较淡薄，而对行政法更是缺乏必要的常识，以至不少人认为，行政法只是少数领导者或行政领导机关的事，与自己无多少关系。第三，也与实际工作中遇到各种各样的行政违法事件，不按行政法律、行政法规办事有关。在处理行政违法事件时，不少行政领导以言代法，个人说了算；或大事化小，小事化了，甚至不了了之。这样，行政法在人们心目中就越来越没有地位，越来越不被重视。因此，要大力开展对行政法知识的普及工作，要向群众进行有关行政法知识的教育。尤其国家机关工作人员，特别是那些担负领导责任的同志，更要自觉地重视行政法知识的学习。

在此，我们特别要强调有关行政法的几个基本观点。把握这些基本点，对学习、理解和实施行政法大有好处。第一，关于“立法高于行政”的观点。这个观点包括着两方面的内容，一是各个具体的行政法规的合理性，决定于它是否符合宪法、法律的相应规定；凡是不符合宪法、法律有关规定的具体的行政法规，均属无效，也就是这种行政法规不能成为从事行政管理活动的依据。一是立法权高于行政权，在国家政权体系中，人民代表大会是权力机关，由它产生的政府机关是执行机关，执行机关要积极组织实施权力机关通过的各种法律、决定和决议。第二，关于“越权无效”的观点。这个观点在行政法中居于极重要的地位。我们说“加强法制观念”，主要是要树立起这个观点所包含的所有思想。任何一个行政行为，只有当它是依据法律、法规实施国家行政管理并有法律效力时，才算是有有效的行政行为；如果这个行政措施是超越法律、法规所赋予的权力范围，或者未经授权擅自采取的，那么，这个行政行为，或行政措施就是违法的无效的。

也就是“违法无效”。一切行政管理活动、一切行政措施，都要“依法行政”，这是行政管理活动的首要原则。由此可以知道，所谓“加强法制观念”，固然不能放松对一般公民进行法制教育，但尤其要对国家行政人员进行法制教育，忽视了这一点，就是忘记了工作的重心。第三，关于“自然公正”的观点。这个观点要求对任何行政违法的惩处，不仅要合法，还要合理，这是行政法同其他各法的一个重要区别。第四，行政行为必须规范的观点。任何一个行政管理活动或行政行为，都不是个人的行为，必须依法进行，不能带有主观随意性和神秘性，这样，有利于群众对行政管理的了解和监督，也是“依法行政”的重要保证。1989年4月，第七届全国人民代表大会第二次会议通过、公布了《中华人民共和国行政诉讼法》，在这个大法的各章法律条文中，充分体现了上述几个基本观点和思想。我们的行政诉讼法既维护了国家行政机关和国家行政工作人员依法行使职权的权利，又维护了公民的合法权益，维护了人民群众和人民团体监督行政机关依法办事的权利，这对于正确贯彻执行各种有关行政管理活动的法律、法规，巩固社会秩序，发展安定团结的政治局面有着十分重要的作用。

摆在广大读者面前的《行政法和行政管理》，较为实用地介绍了行政法和行政管理知识，希望能对广大读者学习行政法，以及从事行政管理活动的同志有所帮助。行政法包涵的内容实在太多、太宽泛了，在这方面怎样才能编写出内容更精练、体系结构更科学的著作，有待于进一步努力和研究。我们的工作，只是一个初试，沿用一句老话，叫做：瓦釜先奏，大器晚成。

杨逢春

一九八九年元月

# 目 录

|           |     |
|-----------|-----|
| 序 言 ..... | 杨逢春 |
|-----------|-----|

## 第一章 行政的概念

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| 1. 行政的含义是什么? .....                                      | 1  |
| 2. 行政具有什么特征? .....                                      | 2  |
| 3. 什么是国家行政管理? .....                                     | 3  |
| 4. 国家行政管理的本质是什么? .....                                  | 4  |
| 5. 国家行政管理与其他各种国家机关活动的关系<br>怎样? .....                    | 6  |
| 6. 国家行政管理的基本职能有哪些? .....                                | 7  |
| 7. 国家行政管理职能在实践中表现出哪些特征? .....                           | 9  |
| 8. 国家行政管理科学化、现代化和法制化的基本<br>内容是什么? .....                 | 11 |
| 9. 国家行政管理科学化的基本特征是什么? .....                             | 13 |
| 10. 为什么必须实行人民群众参加国家行政管理的原则?<br>实现这一原则的主要途径和办法是什么? ..... | 15 |
| 11. 为什么必须实行民主集中制的原则? 如何实行<br>这一原则? .....                | 17 |
| 12. 为什么必须实行精简的原则? 实行这一原则的<br>保障是什么? .....               | 18 |

## 第二章 行政法的概念

- 13. 什么是行政法? .....20
- 14. 行政法调整的对象是什么? .....21
- 15. 行政法的基本内容是什么? .....23
- 16. 行政法与其他部门法有哪些区别? .....25
- 17. 行政法规范如何分类? .....27
- 18. 行政法在国家管理中有什么作用? .....29

## 第三章 行政法律关系

- 19. 什么是行政法律关系? .....32
- 20. 行政法律关系具有哪些特征? .....33
- 21. 行政法律关系由哪些要素构成? .....35
- 22. 行政法律关系的确立、变更和消灭的含义及根据是什么? .....37
- 23. 如何保护行政法律关系? .....38

## 第四章 行政法的本质、法源

- 24. 行政法的本质是什么? .....40
- 25. 社会主义行政法与资本主义行政法有哪些区别? .....41
- 26. 什么是行政法的法源? .....44
- 27. 我国行政法的法源具体表现形式有哪些? .....45

## 第五章 行政管理法规

- 28. 什么是国家行政管理法律文件? .....47
- 29. 国家行政管理法律文件有什么特点? .....47

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 30. 行政法规的具体制定有什么要求? .....     | 48 |
| 31. 行政法规如何生效? .....           | 50 |
| 32. 行政法规如何废止? .....           | 51 |
| 33. 行政法规如何撤销? .....           | 52 |
| 34. 行政法规如何变更? .....           | 53 |
| 35. 行政法规如何消灭? .....           | 54 |
| 36. 什么是规章? .....              | 55 |
| 37. 规章有什么特点? .....            | 56 |
| 38. 规章和行政法规有什么区别? .....       | 57 |
| 39. 什么是行政违法? .....            | 58 |
| 40. 行政违法与民事违法、刑事犯罪有何区别? ..... | 60 |
| 41. 为什么要加强关于什么是行政违法的宣传? ..... | 60 |

## 第六章 国家行政机关

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 42. 什么是国家行政机关? .....                       | 62 |
| 43. 我国的国家行政机关与国家其他机关有何<br>区别? .....        | 63 |
| 44. 我国的国家行政机关与资本主义国家的行政机<br>关各有哪些权力? ..... | 64 |
| 45. 什么是行政首长和首长负责制? .....                   | 66 |
| 46. 国家行政机关按其职能划分有哪些种类? .....               | 68 |
| 47. 什么是国家行政机关的职能机构? .....                  | 69 |
| 48. 什么是国家行政机关的直属机构? .....                  | 71 |
| 49. 什么是国家行政机关的办事机构? .....                  | 72 |
| 50. 国家行政机关的派出机构有哪些? .....                  | 73 |
| 51. 国家行政机关的设立应遵循哪些基本原则? .....              | 74 |
| 52. 国家行政机关的设立、合并或撤销有哪些法律                   |    |

|           |    |
|-----------|----|
| 程序? ..... | 77 |
|-----------|----|

## 第七章 国家行政工作人员

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| 53. 什么是国家行政工作人员? .....                 | 79 |
| 54. 国家行政工作人员如何分类? .....                | 80 |
| 55. 什么是行政职务? .....                     | 82 |
| 56. 什么是国家行政工作人员职务关系的消灭? .....          | 82 |
| 57. 什么是国家行政工作人员职务关系的变更? .....          | 83 |
| 58. 什么是对国家行政工作人员的罢免? .....             | 83 |
| 59. 什么是对国家行政工作人员的免职? .....             | 84 |
| 60. 什么是国家行政工作人员的转职和调动? .....           | 85 |
| 61. 什么是对国家行政工作人员的撤职? .....             | 85 |
| 62. 什么是国家行政工作人员的辞职? .....              | 85 |
| 63. 什么是对国家行政工作人员的辞退? .....             | 86 |
| 64. 什么是对国家行政工作人员的提职? .....             | 86 |
| 65. 什么是国家行政工作人员的退职? .....              | 86 |
| 66. 什么是对国家工作人员的降职? .....               | 87 |
| 67. 什么是国家工作人员的停职? .....                | 87 |
| 68. 什么是国家工作人员的离休和退休? .....             | 87 |
| 69. 国家行政工作人员履行职务有哪些权利和<br>义务? .....    | 88 |
| 70. 什么是国家行政工作人员的培训? .....              | 90 |
| 71. 什么是对国家行政工作人员的考核? .....             | 91 |
| 72. 国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定是何时<br>公布的? ..... | 92 |
| 73. 什么是行政制裁? .....                     | 92 |
| 74. 什么是行政处分? 行政处分有几类? .....            | 93 |

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 75. 行政处分的原则和依据是什么? ..... | 93 |
|--------------------------|----|

## 第八章 社会组织 and 公民

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| 76. 作为行政法主体的社会组织划分为哪些种类?<br>它们活动的原则是什么? .....  | 94  |
| 77. 社会组织在国家管理中的作用和权限是什么? .....                 | 95  |
| 78. 社会组织与国家行政机关相互关系有什么法律<br>保障? .....          | 96  |
| 79. 公民的行政法地位的基本原则是什么? .....                    | 98  |
| 80. 在国家管理中公民的权利和义务有什么保障? .....                 | 99  |
| 81. 公民同国家行政机关、行政工作人员的违纪违<br>法行为作斗争有哪些权利? ..... | 100 |

## 第九章 行政措施

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 82. 什么是行政措施? .....           | 103 |
| 83. 行政措施有什么特点? .....         | 103 |
| 84. 行政措施有哪几类? .....          | 104 |
| 85. 行政措施包括哪些内容? .....        | 107 |
| 86. 行政措施的有效性应具备什么条件? .....   | 109 |
| 87. 行政措施效力发生时期应具备什么条件? ..... | 112 |
| 88. 行政措施效力表现在哪些方面? .....     | 113 |
| 89. 行政措施无效应具备什么条件? .....     | 114 |
| 90. 什么是行政措施的撤销? .....        | 115 |
| 91. 什么是行政措施的废止和变更? .....     | 116 |
| 92. 什么是行政措施的消灭? .....        | 117 |

## 第十章 行政处罚和强制执行

- 93. 什么是行政处罚? 行政处罚的条件是什么? .....118
- 94. 行政处罚有什么特征? .....118
- 95. 行政处罚体系怎样构成? .....119
- 96. 行政处罚可分几类? .....120
- 97. 行政处罚与刑罚、执行罚有什么区别? .....121
- 98. 什么是行政法上的强制执行? .....121
- 99. 行政法上的强制执行有哪些方法? .....122
- 100. 什么是行政拘留? .....123
- 101. 什么是行政没收? .....123
- 102. 什么是停止营业? .....124
- 103. 什么是财政金融管理处罚? .....124

## 第十一章 行政诉讼

- 104. 什么是行政诉讼? 行政诉讼有哪些特征? .....126
- 105. 什么是行政纠纷? 它有哪些种类和形式? .....127
- 106. 什么是行政调解? 什么是法院调解? .....128
- 107. 法院审理哪些行政案件? .....129
- 108. 什么是行政纠纷的仲裁? .....130
- 109. 行政诉讼的基本原则是什么? .....130
- 110. 我国的行政诉讼法何时通过公布? 何时生效?  
它的基本内容是什么? .....131

## 第十二章 国家行政管理的法制监督

- 111. 什么是国家行政管理的法制监督? 为什么必  
须对国家行政管理实行法制监督? .....132

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 112. 中国共产党怎样实施对国家行政管理的法制监督? ..... | 133 |
| 113. 国家权力机关怎样对国家行政管理实行法制监督? ..... | 134 |
| 114. 国家行政机关内部怎样实施法制监督? .....      | 136 |
| 115. 审计监督怎样实施? .....              | 137 |
| 116. 国家司法机关怎样实施监督? .....          | 139 |
| 117. 群众和社会组织怎样实施监督? .....         | 140 |
| 118. 什么是申诉? 什么是控告和检举? .....       | 142 |

### 第十三章 军事行政管理

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 119. 什么是军事行政管理? .....              | 144 |
| 120. 我国基本的军事制度是什么? .....           | 145 |
| 121. 兵役法确定的我国兵役制度有什么特点? .....      | 146 |
| 122. 兵役法规定服兵役有哪几种形式? .....         | 148 |
| 123. 兵役法对平时征集兵员有什么规定? .....        | 150 |
| 124. 兵役法对战时兵员动员有什么规定? .....        | 151 |
| 125. 兵役法对预备役人员和学生的军事训练有什么规定? ..... | 151 |
| 126. 兵役法对违反兵役法行为有什么规定? .....       | 152 |

### 第十四章 外事行政管理

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 127. 什么是外事行政管理? .....        | 154 |
| 128. 我国外交的性质和活动原则是什么? .....  | 156 |
| 129. 外交部有哪些职权? .....         | 157 |
| 130. 国内地方外事机构的职责范围有哪些? ..... | 158 |
| 131. 外交部驻外外交代表和领事代表的任务是      |     |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 什么? .....                    | 159 |
| 132. 对外贸易的性质和特点是什么? .....    | 160 |
| 133. 对外经济贸易部的任务和职责是什么? ..... | 162 |
| 134. 对外贸易行政管理有哪几项基本制度? ..... | 164 |
| 135. 对外文化交流的任务和职责是什么? .....  | 166 |

## 第十五章 民政行政管理

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 136. 什么是民政行政管理? .....      | 168 |
| 137. 民政管理部门的主要任务是什么? ..... | 170 |
| 138. 民政行政管理的机构如何设置? .....  | 171 |
| 139. 民政行政管理有哪些基本制度? .....  | 172 |

## 第十六章 公安行政管理

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| 140. 什么是公安行政管理? 它的主要任务有哪些? .....              | 175 |
| 141. 我国公安行政管理的机构是怎么设置的? .....                 | 176 |
| 142. 治安管理机关有哪些职权? .....                       | 177 |
| 143. 治安管理处罚条例的性质和任务是什么? .....                 | 178 |
| 144. 什么是违反治安管理行为? 违反治安管 理 行<br>为可分为哪几种? ..... | 179 |
| 145. 什么是治安管理处罚? 治安管理处罚有哪<br>些种类? .....        | 180 |
| 146. 治安管理处罚的裁决程序有哪几项? .....                   | 182 |
| 147. 治安管理处罚的执行程序有哪几项? .....                   | 184 |
| 148. 公安工作的基本方针、政策是什么? .....                   | 186 |
| 149. 人民警察的职责和权限是什么? .....                     | 188 |
| 150. 居民身份证制度的基本内容是什么? .....                   | 191 |
| 151. 户口管理制度的基本内容是什么? .....                    | 193 |

## 第十七章 司法行政管理

- 152. 什么是司法行政管理? 其主要任务是什么? .....196
- 153. 我国司法行政机关的设置和职权范围是什么? .....197
- 154. 我国劳动改造机关是怎样设置的? .....199
- 155. 劳动改造机关的基本工作制度有哪些? .....201
- 156. 劳动改造工作的方针是什么? .....202
- 157. 劳动教养机关的性质和任务是什么? .....204
- 158. 劳动教养工作的方针是什么? .....205
- 159. 我国公证机关的性质和办理的公证业务范围  
是什么? .....205
- 160. 公证工作的原则和程序是什么? .....207
- 161. 我国律师的任务、主要业务是什么? .....210
- 162. 人民调解委员会的性质、任务、工作原则和  
纪律、方法是什么? .....212
- 163. 什么是司法协助? 我国司法协助的中央机关  
的职责是什么? .....213

## 第十八章 国民经济的行政管理

- 164. 什么是国民经济的行政管理? .....215
- 165. 什么是国民经济管理体制? 其主要内容是  
什么? .....216
- 166. 政府机构管理经济的主要职能是什么? .....217
- 167. 国家工业行政管理机关如何设置? 其主要职  
权有哪些? .....218
- 168. 工业行政管理的基本制度有哪些? .....219
- 169. 国家农业行政管理机关如何设置? 其主要职

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| 权有哪些? .....                               | 221 |
| 170. 农业行政管理的基本制度有哪些? .....                | 222 |
| 171. 交通运输行政管理机关如何设置? 其主要职<br>权有哪些? .....  | 224 |
| 172. 交通运输行政管理的基本制度有哪些? .....              | 225 |
| 173. 国家财政金融机关如何设置? 其主要职权是<br>什么? .....    | 228 |
| 174. 财政金融行政管理的基本制度有哪些? .....              | 229 |
| 175. 国家商业行政管理机关如何设置? 其主要职<br>权是什么? .....  | 231 |
| 176. 商业行政管理的基本制度有哪些? .....                | 232 |
| 177. 国家管理公用事业的机构如何设置? 其主要职<br>权是什么? ..... | 233 |
| 178. 公用事业行政管理的基本制度有哪些? .....              | 233 |
| 179. 国家环境保护机构如何设置? 其主要职权是<br>什么? .....    | 235 |
| 180. 环境保护行政管理的基本制度有哪些? .....              | 235 |
| 181. 经济特区的行政管理机关如何设置? 其主要职<br>权是什么? ..... | 237 |
| 182. 经济特区行政管理的基本制度有哪些? .....              | 238 |
| 183. 海关行政管理机构如何设置? 其主要职权是<br>什么? .....    | 241 |
| 184. 海关行政管理的基本制度有哪些? .....                | 241 |

## 第十九章 教育、科技、文化、卫生、 体育的行政管理

|                           |
|---------------------------|
| 185. 教育行政管理机构如何设置? 其主要职责是 |
|---------------------------|