

新中国行政 法学研究综述

(1949—1990)

主 编 许崇德 皮纯协
副主编 何金香

法律出版社



新中国行政法学研究综述

(1949年—1990年)

主 编 许崇德 皮纯协
副主编 何金香

编写者 (以姓氏笔划为序)

冯 军 皮纯协 许崇德
吴德星 何金香 陈 力
张国香 俞 纲 胡锦光
席小俐 梁祖杰



法 律 出 版 社

新中国行政法学研究综述

(1949年—1990年)

主 编 许崇德 皮纯协

副主编 何金香

法律出版社出版

(北京宣武区广内登莱胡同17号)

新华书店经销

北京北下关印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 26.75印张 715,000字

1991年6月第一版 1991年6月第一次印刷

印数 0,001—2,500

ISBN 7-5036-0938-9/D·738

定价: 16.15元

说 明

《新中国行政法学研究综述》一书是在中国人民大学行政法学硕士研究生教学作业的基础上整理而成的。为了扩大研究生全面写作锻炼与科学研究成果，加速教材资料建设，在九〇年九月至九一年一月中国行政法学教学过程中，以研究生、进修生为主，部分教师参加，分工编写，比较系统地、全面地按专题总结研究成果，加以归纳比较，初步进行评述。这对于促进行政法学发展，为行政管理人员、行政审判人员以及从事行政法学理论工作人员提供参考，都有积极作用。

本书正文部分，分绪论、行政法基本概念、行政法基本原则、行政法主体、行政行为概述、行政立法、行政执法、行政司法、行政监督、行政合同、行政程序法、行政责任与行政赔偿，监督行政行为、行政诉讼等十四个核心问题，其下分若干专题。这些专题包括各种观点及其主要理由，并加以简要评述。

在本书正文后面，附录有1949年至1990年新中国行政法学文献资料目录，以便读者了解与研究新中国行政法学成果时作为查考之用。

本书在整理编目过程中，得到了邢捷同志的帮助。有些编写者还参加了部分书稿的审定，最后由主编统一修改定稿。应当特别指出的是，本书之所以能够顺利出版，与法律出版社同志们的大力支持是密切联系的，在此深表谢意！

由于水平所限，本书定有不少疏漏与错误之处，敬希读者批评指正。

本书编写者

1991年春节前夕于
中国人民大学法律系

目 录

绪论：新中国行政法学研究概论	(1)
一、新中国行政法学研究的历史发展.....	(1)
二、新中国行政法学研究的主要内容.....	(7)
三、新中国行政法学研究的前景展望.....	(21)
第一章 关于行政法的基本概念	(29)
一、行政法的概念.....	(29)
二、行政法律关系.....	(54)
三、行政法在法律体系中的地位和作用.....	(71)
四、行政法学体系.....	(77)
第二章 关于行政法的基本原则	(98)
一、问题的提出.....	(98)
二、行政法基本原则的涵义.....	(99)
三、行政法制原则.....	(111)
四、行政法治原则.....	(113)
五、行政合法性原则.....	(116)
六、行政合理性原则.....	(120)
七、行政公正性原则.....	(123)
八、行政公开原则.....	(124)
九、行政民主原则.....	(126)
十、效率原则.....	(128)
十一、行政统一原则.....	(131)
第三章 关于行政法主体	(133)
一、行政机关.....	(133)
二、国家公务员.....	(152)

三、行政管理相对人	(169)
第四章 关于行政行为	(176)
一、行政行为的概念	(176)
二、行政行为的构成要素	(179)
三、行政行为的特征	(182)
四、行政行为的内容	(184)
五、行政行为的形式	(187)
六、行政行为的体例	(188)
七、行政行为的分类	(190)
八、关于行政行为的其他几个理论问题的探讨	(197)
第五章 关于行政立法	(201)
一、行政立法概述	(201)
二、行政立法体制	(219)
三、行政立法的原则	(238)
四、行政立法程序	(248)
五、行政立法技术	(254)
六、行政立法的改革和完善	(262)
第六章 关于行政执法	(292)
一、行政执法概述	(292)
二、行政执法的内容	(300)
三、行政执法的法律效力	(334)
四、行政制裁	(344)
五、行政强制执行	(365)
第七章 关于行政司法	(385)
一、行政司法概述	(385)
二、行政争议	(395)
三、行政复议	(403)
四、行政仲裁	(435)
五、行政调解	(441)

六、行政裁决和专门行政裁判制度·····	(445)
第八章 关于行政监督 ·····	(447)
一、行政法制监督概述·····	(447)
二、行政监督概述·····	(453)
三、一般行政监督·····	(457)
四、专门监督·····	(461)
第九章 关于行政合同 ·····	(471)
一、行政合同的概念和种类·····	(471)
二、行政合同行为·····	(480)
三、行政合同纠纷及其处理程序·····	(484)
第十章 关于行政程序法 ·····	(488)
一、行政程序法的概念·····	(488)
二、行政程序法的基本原则·····	(495)
三、行政程序法的内容·····	(499)
四、我国行政程序法的改革与完善·····	(504)
第十一章 关于行政责任与行政赔偿 ·····	(512)
一、行政违法·····	(512)
二、行政不当·····	(521)
三、行政责任·····	(524)
四、行政赔偿·····	(539)
第十二章 关于监督行政行为 ·····	(568)
一、监督行政行为的概念·····	(569)
二、监督行政行为的特征·····	(572)
三、行政监督与监督行政行为的异同·····	(574)
四、监督行政行为的基本原则·····	(575)
五、监督行政行为的分类·····	(577)
六、监督行政行为的意义·····	(580)
七、权力机关的监督·····	(582)
八、司法机关的监督·····	(587)

九、中国共产党的监督	(590)
十、人民群众的监督	(592)
十一、社会监督	(593)
第十三章 关于行政诉讼	(596)
一、行政诉讼概述	(596)
二、行政诉讼的基本原则	(610)
三、行政诉讼受案范围	(627)
四、行政诉讼的管辖	(645)
五、行政诉讼参加人	(663)
六、行政诉讼证据	(683)
七、起诉与受理	(693)
八、审理、判决与审判监督	(702)
九、行政附带民事诉讼	(736)
十、诉讼妨害的排除与行政案件的执行	(751)
附录：行政法学资料索引 (1949—1990)	(772)
一、行政法学论著目录	(772)
二、行政法学论文目录	(782)

绪论：新中国行政法学研究概论

我国的行政法学研究，经历了一个曲折的发展过程。我们可以从它的历史发展、主要内容及发展前景三个方面，勾勒出其大体轮廓。

一、新中国行政法学研究的历史发展

从1949年10月1日中华人民共和国成立至今，我国行政法学的研究可以分为四个阶段：1949年10月至1957年5月，是行政法学的萌芽和初步发展时期；1957年5月至1978年12月，是行政法学研究受到挫折、破坏和停滞时期；1978年12月至1989年4月，是行政法学研究得到恢复、发展和繁荣时期；1989年4月以后，则是行政法学研究的进一步发展、繁荣和完善时期。

第一阶段——1949年10月至1957年5月

中华人民共和国的成立，标志着新中国行政法学研究的开始。当时，主要以介绍苏联行政法学理论为主。这是必要的，也可以说是我国行政法学研究的一个必经阶段。1950年成立的中国人民大学，开设了“行政法”课程；当时的东北人民大学，亦设有“中国与苏维埃行政法”课。

一系列苏维埃行政法论著的出版，反映了当时行政法学研究的一个显著特点。早在1950年4月，商务印书馆就出版了沈大钰翻译、维辛斯基著的《苏联国家行政机关暨各加盟共和国及自治共和国国家行政机关》。随后，又有一系列苏联行政法译著得以出版，主要有：《苏维埃行政法概论》，科托克著，萨大为译，

1951年2月人民出版社出版；《苏维埃行政法（总则）》，〔苏〕C·C·司徒节尼金著，中国人民大学国家法教研室译，1953年3月14日中国人民大学出版；《苏维埃行政法提纲》（高等法律学校用），B·A·符拉索夫著，中国人民大学国家法教研室译，1954年中国人民大学出版；《苏维埃行政法及其基本原则和制度》，1955年1月全国人民代表大会常务委员会编译室编印；《国家法·行政法》，〔苏〕克拉夫楚克等著，王庶译，1955年法律出版社出版；《苏维埃行政法（分则）》〔苏〕C·C·司徒节尼金著，袁振民、刘家辉等译校，1955年7月中国人民大学出版；《苏维埃行政法论文选译》（第一辑、第二辑），中国人民大学国家法教研室编译，1956年、1957年中国人民大学出版社出版；《中华人民共和国行政法〔总则〕参考资料》（第一辑），中国人民大学国家法教研室编辑，1956年7月中国人民大学出版。

1954年中华人民共和国宪法颁布，标志着我国行政法学研究进入了一个新的阶段。如果说以前主要是以介绍苏联行政法理论为主的话，之后，则是逐渐结合中国实践，开始了对中国行政法学理论的系统探讨。《中华人民共和国行政法〔总则〕参考资料》的编印，则是一个初步尝试。该书收集了从1949年10月至1956年6月在报刊上公布的行政法资料，并准备将1956年下半年的有关资料编成第二辑出版。

1955年8月15日，中国政法学会成立了国家法、行政法研究组，开展对行政法学的研究，这就使我国的行政法学研究有了明确的组织保障。1956年初，杨玉清在《政法研究》第2期撰文《加强和开展法律科学的研究工作》指出，应加强行政法科学的研究工作，提出要解决中国行政法的体系、中国国家管理的基本原则、中国国家工作人员的权利义务和责任等一系列行政法学的问题，以满足实际生活的需要。1957年初，夏书章在《政法研究》第2期《加强行政法科学的研究工作》一文中指出，行政法科学的研究工作已有了可喜的开端。在各综合大学的法学专业与政法院

校中，有的已开设了这门课，有的即将开设，有的还在准备阶段。在制定社会科学长期规划的过程中，不仅已广泛考虑到法学这个项目，而且把中华人民共和国的重要立法的研究工作作为重要内容之一，并且具体规定要研究中华人民共和国国家管理的基本原则、法制保障、行政机关组织制度、以及监督制度等问题。此外，将要编写的重要著作，也包括高等学校用的行政法教科书在内。在各高等学校教师的科学研究计划中，已经有几个关于行政法方面的项目。该文还对关于行政法科学研究的意见和怎样对行政法科学进行研究作了系统论述。

由此可见，虽然当时我国的行政法研究相对而言还落后于其他法律科学，这一点在苏联也不例外，但是，我国的行政法研究已经开始走向正轨，并将进入全面发展时期。

第二阶段——1957年5月至1978年12月

这一阶段又可分为三个时期：1957年5月至1966年5月，是我国行政法研究受到挫折时期；1966年5月至1976年10月，是我国行政法研究遭到全面破坏、摧残时期；1976年10月至1978年12月，是我国行政法研究停滞、徘徊并开始复苏时期。

1957年5月27日至12月10日，中国政法学会响应中共中央“关于整风运动的指示”，召集首都政法界先后举行了四十七次座谈会，后期进入反右。这标志着我国法学界开始进入反右时期。随之而来的反右扩大化，从思想上、理论上造成了很大混乱。法学研究出现了种种禁区，行政法学也不例外。1959年，党内开展反对右倾机会主义的斗争，司法部取消政法院校师生下放劳动。再加上此后的一连串的政治运动，法律虚无主义进一步泛滥，根本谈不上法学的研究工作，更谈不上行政法学的研究。

然而，由于前一阶段所打下的良好基础，使得行政法研究在受到挫折的同时，也得到了初步的发展。1958年初，殷衷在《教学与研究》第3期发表《关于中华人民共和国行政法的对象和体系问题》一文，对有关问题作了系统论述。同年，周新民又在《政

法研究》第5期《关于法学研究所的筹建工作和今后的研究计划》中指出，要设立国家法（行政法）研究组，开展对行政法的研究。但是，这时的行政法法学研究势头已减。随着一系列的政治运动，法律虚无主义更为盛行，行政法法学研究终成强弩之末。

1966年5月至1976年10月文革十年，是我国行政法法学研究受到全面破坏和摧残时期。法学研究所停止工作，中国政法学会停止活动，法学书刊基本停止出版。一些学有成就的专家学者被打成“反动学术权威”、“走资派”，中青年教研人员荒疏了学业，一些宝贵的书刊、资料散失，行政法法学的研究工作完全中断。

1976年10月至1978年12月，是我国行政法法学研究的停滞、徘徊和复苏时期。1976年10月粉碎“四人帮”后，百废待兴。但“左”的路线并没有完全结束，仍然束缚着人们的思想，行政法法学研究仍被冷落，但已有复苏迹象。其主要标志是，1978年3月13日至16日，中国社会科学院召开法律学科研究规划座谈会。有的法学刊物、法学学会、政法院系也得到恢复。

第三阶段——1978年12月至1989年4月

这一阶段是我国行政法法学研究的恢复、发展和繁荣时期。以1982年中华人民共和国宪法颁布为界，又可分为两个阶段。

1978年12月18日，中国共产党十一届三中全会在北京召开，会议着重提出了健全民主集中制、加强社会主义民主与法制的任务。这就揭开了我国行政法法学研究的序幕，结束了20多年来行政法法学研究工作停滞不前的状态。

1979年3月21日至31日，中国社会科学院法学研究所在北京召开了全国法学规划会议，讨论制定了《全国法学研究（1979—1985）发展规划纲要》。会议指出，必须加强对行政法等法律学科的研究。1980年3月14日，《中国大百科全书·法学卷》分编委成立，开始编纂我国第一部法学百科全书，其内容包括行政法等法律学科。1980年7月，我国第一部《法学辞典》由上海辞书出版社出版，其内容包括有关行政法学的辞条。

与此同时,有关行政法学的论文和论著也开始出现。1979年4月10日,刘海年等在《人民日报》发表《健全和严格执行行政法》;王明三在《西南政法学院学报》1981年第3期发表《我国行政立法浅议》。1981年,司法部、教育部领导的法学教材编辑部决定试编的高等学校试用教材中,列入了行政法学这一科目。这就使我国行政法学的研究工作,为适应高等学校法学教学的需要迈出了重要的一步。1982年4月,西南政法学院法理教研室编印了《中华人民共和国行政法概论》,作为校内教学用书;同年6月,北京政法学院(现中国政法大学)编印了《行政法概要》,作为校内用书。在此期间,一些政法院系开始开设行政法课程。1982年,安徽大学开始招收行政法研究生。

上述一切表明,我国行政法学的研究工作已经得到了恢复,并将进入全面发展时期。

1982年12月4日,现行中华人民共和国宪法颁布。宪法作为治国安邦的总章程,成为我国行政立法的根本依据,从而有力地推动了我国的行政法制建设,从而使我国的行政法和行政法学研究走上了健康发展的轨道。新宪法的颁布,标志着我国行政法学的研究进入了全面发展时期。

新宪法颁布后,围绕行政首长负责制以及行政法制建设与宪法实施的关系,进行了一系列探讨。1983年6月,我国第一部行政法学统编教材《行政法概要》及与之配套的《行政法参考资料选编》出版;同年10月,《中国大百科全书·法学卷》出版。1984年10月20日十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》,提出了“实行政企职责分开、正确发挥政府机构管理经济的职能”的问题,为我国行政机构改革和行政法制建设指明了具体目标,为我国行政法学研究提供了明确的指南。

1985年5月16日,中国法学会行政法学会研究会在江苏省常州市成立,它是建国以来第一次建立的研究我国行政法的学术性团体,标志着我国行政法学研究开始进入了一个新的繁荣时期。

1986年，江苏省成立了我国第一个省级行政法学会研究会；同年，江苏省常州市成立了我国第一个市级行政法学会研究会；同年10月，成立行政立法研究组。1986年6月18日，中国法学会行政法学会研究会在北京召开关于“建立具有我国特色的行政诉讼制度”的理论讨论会；同年12月2至5日，中国法学会行政法学会研究会在重庆举行学术年会。1987年10月召开的中国共产党第十三次代表大会对我国行政法制建设提出了明确的任务：要使行政管理走上法制化的道路，要完善行政机关组织法，制定行政机关编制法、公务员条例、行政诉讼法，完善行政监督机制，制定新闻、出版、集会、游行法等。这对我国行政法学会研究起了很大的推动作用。

自此以后，我国行政法学会研究进入深入发展和繁荣时期。行政诉讼问题成为行政法学会研究的中心，同时，行政赔偿法、行政组织法、及国家公务员法的有关问题，也是其重要内容。1988年4月27日，监察部与中国法学会联合召开“起草《行政监察条例》理论研讨会”。同年8月5日至8日，全国人大常委会法制工作委员会召开“行政诉讼法征求意见稿座谈会”；同年8月18至22日，中国法学会行政法学会研究会在太原召开年会。与此同时，以行政诉讼法和国家公务员法研究为中心，发表了大量的行政法学会论文、论著。

1989年4月颁布的《中华人民共和国行政诉讼法》，是我国行政法学会理论、特别是行政诉讼法学理论研究的结晶，也标志着我国行政法学会的研究已经进入了繁荣时期。

第四阶段——1989年4月以来

1989年4月4日《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布及其于1990年10月1日的开始施行，使我国的行政法制建设进入了一个新的历史时期。行政诉讼制度的建立不仅使我国的司法审判制度得到进一步完善，而且从实际上直接促使政府法制建设强化，从而也就在实践方面给行政法学会理论研究提出了一些紧迫、急需解决的问题。这就在客观上促使我国的行政法学会理论进一步发展和完

善。

1990年5月22日至26日,人事部在哈尔滨召开《国家公务员暂行条例》修改讨论会,对《国家公务员暂行条例》进行了进一步修改和补充。同年9月19日,中国法学会在北京举行“实施行政诉讼法座谈会”,就制定和实施《行政诉讼法》的重大意义、《行政诉讼法》的基本精神及内容、如何正确贯彻实施《行政诉讼法》等问题展开了讨论。同年11月2至6日,在武汉召开“行政诉讼法理论与实践研究会”,就行政诉讼法实施后的行政诉讼被告问题、规章及规范性文件在行政诉讼中的地位问题、具体行政行为问题及行政复议与行政诉讼的关系问题等进行了探讨。同年11月13至17日,中国法学会诉讼法学研究会和浙江省法学会在杭州联合举行全国诉讼法学术讨论会。会议就行政诉讼与民事诉讼的关系、当前贯彻行政诉讼法存在的问题与对策进行了讨论。同年12月4至7日,行政法学会第四届年会在郑州举行,会议就行政诉讼法实施后出现的一系列理论和实践问题作了探讨。

1990年12月25日,《中华人民共和国行政监察条例》颁布、施行;1990年12月28日,《行政复议条例》颁布并于1991年1月1日起施行。这两部重要行政法规集中反映了我国多年来行政法学研究的理论和实践的成果,对我国行政司法和行政监督制度的健全和加强将起到重要的促进和规范作用。同时,这两个条例的颁布和施行,将进一步促进我国的行政法学研究,丰富我国行政法学研究的内容、完善我国的行政法学理论体系。

二、新中国行政法学研究的主要内容

我国的行政法学研究尽管经过了一个艰难曲折的发展历程,仍然取得了令人瞩目的成就。广大行政法学者提出、研究和解决了一系列重大理论问题,对我国的行政法制建设、法制建设作出了重大贡献。特别是近几年来,我国行政法学研究进入了一个飞跃

发展和繁荣阶段，这将使我国的行政法学理论逐渐趋于完善并向更高层次发展。

（一）关于行政法学的研究对象

研究对象的确定，直接关系到建立什么样的科学理论体系。确定适合本学科特点的研究范围是一项基础性工作，直接关系到学科发展的进程。对行政法学的研究对象问题，主要有四种观点：

第一种观点认为，我国的行政法学是以行政管理法规规定的各种行政规范为直接研究对象，并通过行政管理法规，从法制建设的角度，研究国家各个方面的行政管理活动。

第二种观点认为，行政法学是通过对行政法律现象的研究，以找出这种现象的本质及其产生与发展规律的学科，它强调行政法学的内在规律性。

第三种观点认为，行政法学是以行政法为主要研究对象，但行政法学并不等于行政法，两者是有区别的。

（二）关于行政法学的理论基础

行政法学的理论基础问题，不仅反映不同类型行政法学的阶级本质和历史特点，而且直接影响行政法学的结构体系、发展方向等问题。通常认为，资产阶级行政法学的理论基础是三权分立、依法行政。

有的学者认为，我国行政法学的理论基础只能是为人民服务。因为国家行政机关是人民代表大会的执行机关，人民委托行政机关管理行政事务的目的就是要使行政机关为人民服务，国家行政机关的一切工作人员，都是人民的公仆。

另一些学者认为，“为人民服务”是一个政治原则，适用范

围极其广泛，行政法学应有适合自己特点的更具体的理论基础。因而认为，马克思主义的政府理论应该是我国行政法学的理论基础。政府是什么、它因何而产生，因何而存在、它的基本职能是什么、它应该如何行使自己的权力、如何使政府权力永远掌握在人民手中等，就成为行政法学必须首先解决的问题。所以，我国行政法学的理论基础可以概括为：政府由人民产生，政府由人民控制，政府为人民服务，政府对人民负责，政府与公民之间关系逐渐实现平等化。这五个方面构成一个有机联系的整体，成为我国行政法学的理论基础。

（三）关于行政法的定义

我国学者对行政法的定义，有广义、狭义之分。

一种观点把行政法看作关于行政组织方面的立法，认为行政法是关于行政部门的设置、职责范围方面的行政机构立法和关于国家公务员考试、考核、任用、晋升、奖惩、退休等方面的人事立法两方面的总和。行政法主要涉及我国政治体制改革方面的一部分内容。

另一种观点则认为，行政法是国家行政管理法律规范的总称，可分为行政组织法、行政行为法、行政争讼法。它所涉及的范围极其广泛，它调整国家行政机关在政治、经济、文化、科技、军事、外交等各个领域中的行政管理关系。

目前，广义的行政法定义逐渐为人们所接受，其中代表性的定义为：行政法是现代国家据以实施各个方面行政管理工作的全部行政法规范的总称，是法律体系中的一个重要法律部门。

（四）关于行政法的调整对象

行政法是调整国家行政关系的法律规范的总和。因而，行政