

高等学校法学试用教材

行政法概要

法学教材编辑部
《行政法概要》编写组

主 编 王珉灿

副主编 张尚鸾

撰稿人：（以姓氏笔画为序）

方 彦	王名扬	王珉灿	王弼选
蓝明良	全典泰	应松年	吴 杰
陈安明	张世信	张尚鸾	廖晃龙
潘 祜周			

法 律 出 版 社

目 录

第一编 绪 论

第一章 行政法的概念	1
第一节 行政法的定义	1
一 行政的涵义	1
二 行政法调整的对象	2
三 行政法规范的内容	5
四 行政法规范的主要特征	5
第二节 行政法的渊源	7
第三节 行政法的本质	10
第四节 行政法在法律体系中的地位	12
第五节 行政法的历史发展	15
一 奴隶制国家的行政法	15
二 封建制国家的行政法	16
三 资本主义国家的行政法	18
第二章 行政法学是法学的一门分支学科	22
第一节 行政法学研究的对象	22
第二节 行政法学的历史发展	23
第三章 我国社会主义行政法和行政法学的产生、 发展和现状	27
第一节 我国行政法的发展	27
一 新民主主义革命时期的行政法	27
二 建国以来的行政法	33

第二节	我国行政法学的发展	36
第三节	我国行政法学的研究方法	37
第四节	我国行政法学的体系和结构	39

第二编 总 论

第四章	我国国家行政管理的指导思想和基本原则	43
第一节	在党的统一领导下实行党政分工和党企分工	43
第二节	广泛吸收人民群众参加国家行政管理	46
第三节	贯彻民主集中制	49
第四节	实行精简的原则	52
第五节	坚持各民族一律平等	53
第六节	按照客观规律办事, 实行有效的行政管理	55
第七节	维护社会主义法制的统一和尊严, 坚持 依法办事	58
第五章	国家行政机关	61
第一节	国家行政机关概述	61
一	国家行政机关的概念	61
二	国家行政机关同其他国家机关的区别	63
三	国家行政机关的种类	64
第二节	最高国家行政机关	65
一	国务院的性质	65
二	国务院的组成和机构设置	65
三	国务院的职权	68
四	国务院及其所属机构的撤销和变更程序	68
第三节	地方国家行政机关	69
一	地方各级人民政府的性质	69
二	地方各级人民政府的体制	69

三	地方各级人民政府的任务	69
四	地方各级人民政府及其所属机构的撤销和变更程序	70
五	基层群众性自治组织——居民委员会和村民委员会	71
第四节	民族自治地方行政机关	71
一	民族自治地方行政机关的性质	71
二	民族自治地方行政机关的体制	72
三	民族自治地方行政机关的任务	72
四	民族自治地方行政机关及其所属机构的撤销和变更程序	73
第五节	企业事业单位中的行政机构	73
一	企业事业单位行政机构的性质	73
二	企业事业单位行政机构的设置	77
第六章	国家行政工作人员	79
第一节	国家行政工作人员的概念	79
一	国家行政工作人员的涵义	79
二	国家行政工作人员的种类	80
第二节	国家行政工作人员担任国家行政职务的条件	81
第三节	国家行政工作人员职务关系的变更和消灭	84
第四节	国家行政工作人员履行职务的权利和义务	87
第五节	国家行政工作人员的培养、使用和考核	90
第六节	国家行政工作人员的奖惩制度	92
第七章	行政行为	97
第一节	行政行为的概念和种类	97
第二节	制定行政管理法规的行为	101
一	行政管理法规的内涵	101
二	行政管理法规的种类和根据	101

三	行政管理法规的成立和实施	105
四	行政管理法规的效力	106
五	行政管理法规的废止、撤销、变更和消灭	108
六	我国行政管理法规的名称	110
第三节	采取行政措施的行为	112
一	行政措施的涵义和种类	112
二	行政措施的内容	114
三	行政措施的效力	118
四	行政措施的撤销、废止、变更和消灭	123
第四节	强制执行和行政处罚	125
一	强制执行的涵义	125
二	行政法上强制执行的若干方法	126
三	行政处罚的涵义和特点	127
四	行政处罚的种类	129
第八章	国家行政管理的法律监督	134
第一节	我国行政管理法律监督的涵义	134
第二节	我国行政管理法律监督的种类	135
一	国家权力机关的监督	135
二	行政监督	136
三	审计监督	138
四	群众监督和社会监督	143
第三节	行政纠纷	146
一	调 解	146
二	仲 裁	149
三	法院判决	150
第四节	控告与申诉	151
一	控告与申诉的涵义	151
二	国家行政机关对公民控告和申诉案件的处理	

原则	153
三 外国行政诉讼制度概况	154

第三编 分 论

第九章 军事行政管理	161
第一节 我国军事行政管理概况	161
第二节 我国两种基本的军事制度	162
一 兵役制度	162
二 民兵制度	166
第十章 外事行政管理	169
第一节 外事行政管理概述	169
第二节 外交方面的行政管理	172
一 外交的性质及其活动特点	172
二 外交部的职权和活动	172
三 外交部国内外所属机关的任务和职责	173
第三节 对外经济贸易方面的行政管理	176
一 对外贸易的行政管理	176
二 对外经济技术援助方面的行政管理	178
三 对外经济贸易部的任务和职权	179
四 对外经济贸易部特派员的派遣	180
五 对外贸易行政管理的几项基本制度	182
第四节 对外文化方面的行政管理	185
一 对外文化交流的性质及其管理的沿革	185
二 文化部对外文化交流的任务和职责	186
第十一章 民政行政管理	188
第一节 民政行政管理概述	188
第二节 民政行政管理的机构和体制	190

第三节 我国民政行政管理的基本制度	193
一 优抚制度	193
二 复员退伍军人和军队退休干部的安置管理制度	195
三 农村救灾和社会救济	196
四 城市社会救济和社会福利	197
第十二章 公安行政管理	199
第一节 公安行政管理概述	199
第二节 公安行政管理的主要机构及其职权	202
一 人民公安机关的机构及其职权	202
二 基层公安机关及其职权	203
第三节 公安行政管理的法规和管理办法	205
一 治安管理处罚条例	205
二 户口管理	210
三 城市交通管理	212
四 消防管理	213
五 边防、出入境管理	215
六 劳动教养管理	216
七 劳改场所和狱政管理	217
八 特种行业和危险物品管理	218
第十三章 司法行政管理	221
第一节 司法行政管理的涵义	221
第二节 司法行政管理的机构和体制	222
第三节 人民律师制度	225
第四节 公证制度	227
第五节 人民调解制度	230
第十四章 国民经济的行政管理	234
第一节 国民经济行政管理概述	234
第二节 国民经济管理体制	234

一	国民经济管理体制的概念	234
二	当前的国民经济管理体制改革	237
第三节	国民经济行政管理的主要机构、职 权和基本制度	238
一	工业行政管理	238
(一)	国家工业行政管理机关及其职权	239
(二)	工业行政管理的基本制度	240
二	农业行政管理	243
(一)	国家农业行政管理机关及其职权	243
(二)	农业行政管理的基本制度	244
三	交通运输行政管理	245
(一)	国家交通运输行政管理机关及其职权	246
(二)	交通运输行政管理的基本制度	247
四	财政金融行政管理	248
(一)	国家财政金融行政管理机关及其职权	248
(二)	财政金融行政管理的基本制度	251
五	商业行政管理	253
(一)	国家商业行政管理机关及其职权	253
(二)	商业行政管理的基本制度	254
六	其他方面的国民经济行政管理	256
(一)	公用事业和环境保护的行政管理	256
(二)	经济特区的行政管理	259
(三)	海关行政管理	261
第十五章	教育、科技、文化、卫生、体育的行政管理	264
第一节	教育、科技、文化、卫生、体育行政管理 概述	264
第二节	教育、科技、文化、卫生、体育行政管理 的主要机构、职责和主要制度	265

一 教育行政管理	265
(一)主要机构和职责	266
(二)基本制度	268
二 科技行政管理	272
(一)主要机构和职责	273
(二)基本制度	275
三 文化行政管理	279
(一)主要机构和职责	279
(二)文化行政管理的主要内容	280
四 卫生行政管理	284
(一)主要机构和职责	285
(二)基本制度	287
五 体育行政管理	293
(一)主要机构和职责	293
(二)基本制度	295

第一编 绪 论

第一章 行政法的概念

第一节 行政法的定义

行政法，是一切行政管理法规的总称。国家有关行政管理方面的法规种类繁多，具体名称不一，但就其内容来说，凡属于国家行政管理范畴的，在部门法的分类上统称为行政法。

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的，用以调整各种国家行政机关之间，以及国家行政机关同其他国家机关、企业事业单位、社会团体和公民之间行政法律关系的各种法律规范的总和。

行政法是一个独立的法律部门，是国家法律体系中的重要组成部分。

为了深入了解什么是行政法，还需要弄清以下一些问题：

一、行政的涵义

行政法是规定有关国家行政机关的组织活动的法律依据。因而顾名思义，首先要弄清什么是行政。许多中外行政法学者、行政法著作对“行政”一词的涵义，有各种各样的说法。有的说：“行政是实现国家目的的作用”；“行政是除去立法、司法以外的一切作用”；有的说：“国家统治权的行使，以行政作用为中心，其他作用都是为配合行政的需要而行使的”；还有的说：“行政

是行政机关本着行政职权所为的一切行为”。这些说法都只从行政二字的字义或从三权分立的角来牵强附会地解释，因而都是不确切的。

马克思指出：“……行政是国家的组织活动。”^①这就正确地揭示了行政活动的性质，说明它最直接地体现着国家职能的行使，不同于其它国家机关的活动。国家行政机关为了贯彻执行宪法和法律，保证其全部正确实施，必须进行广泛的组织管理，即行政管理工作。这种行政管理工作，在社会主义国家里，是广大人民群众以主人翁的姿态参加的，而在剥削阶级国家里，人民则是听命于官员的统治。

行政不同于行政权，二者有联系又有区别，行政是指国家的组织活动，行政权是指行政机关的权限。在我国，国务院和其他各级人民政府都是行使行政权的国家行政机关。

社会主义国家行政机关在行政活动中，或者在行使行政权的时候，必须严格依照宪法、法律和各种行政法规办事。因而行政、行政权二者同行政法有着密切的关系，国家行政机关背离了宪法、法律和行政法规的规定去进行行政活动，就必将产生个人专横、以言代法等弊端，使公民无所适从。其实质就是背离了社会主义民主原则。

二、行政法调整的对象

任何法律部门都有其调整的对象，行政法也不例外。阶级社会生活中的权利义务关系，被法律所调整的，叫做法律关系。这种法律关系就是法律调整的对象。行政法调整的对象，是国家行政机关在行政活动过程中所发生的各种社会关系。这种社

^① 《评‘普鲁士人’和‘普鲁士国王和社会改革’》，《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

会关系称为行政上的法律关系，也称行政法律关系，或行政法关系。

(一)行政法关系的当事人

任何一种法律关系都必须有双方当事人，否则，法律关系就不能成立。从总的来讲，行政法关系的当事人有：国家行政机关和其他国家机关、企业事业单位、社会团体以及公民。

国家行政机关是行政法关系最主要的当事人。任何一种行政法关系，都是在国家行政管理活动中成立的，有时行政法关系的双方都是国家行政机关；有时是以国家行政机关为一方，以其它国家机关、或企业事业单位、或社会团体、或公民为另一方。

企业事业单位，依据有关法律的规定，可作为行政法关系的当事人。例如，根据财政法的规定，工厂企业应向税收机关纳税，在纳税过程中，税收机关和工厂企业之间，就产生征税者和纳税者之间的行政法关系。

社会团体，也可作为行政法关系的当事人。例如，根据1950年政务院公布的《社会团体登记暂行办法》的规定：“凡社会团体均应依照本办法的规定向人民政府申请登记”，“全国性的社会团体，应向中央人民政府内务部申请登记”，申请登记的社会团体和内务部之间，也就产生了行政法关系。

公民，也是行政法关系的当事人。例如，依照宪法所规定的公民基本权利和义务，公民和国家行政机关之间就可能产生各种各样的行政法关系。

行政法关系的当事人，不限于本国公民，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关系的当事人。例如，外国人在我国办理入境签证，同我国外事行政管理机关之间，就产生了行政法关系。

(二)行政法关系的内容

法律关系的内容是权利和义务。行政法所规定的权利和义务，就是行政法关系的内容。因此行政法上的权利，是行政法赋予行政法关系参与人享有的某种权利，表现为享有这种权利的一方，有权作出一定的行为和要求他方履行相应的义务。行政法上的义务，是行政法规定行政法关系参与人应当履行的某种责任。

行政法规定国家行政机关可以行使的权力(即作为行政法关系参与人享有的权利)，种类较多，大体可归纳为以下四种：

1. 形成权。即国家行政机关可以依法作出产生、变更或消灭某种法律关系的权利。例如，国家行政机关依照法律规定有权任免某些行政工作人员；有权决定设立或者撤销某种行政机构等等。

2. 命令权。即国家行政机关，有权依法发出某种行政命令的权利。例如，我国宪法第八十九条和第九十条的规定，国务院和各部、各委员会有权发布命令。

3. 处罚权。即国家行政机关依法对违反行政法规范的单位或个人，予以行政处罚的权利。

4. 管理权。即国家行政机关依法管理经济、文化、教育等各方面国家行政事务的权利。例如，地方各级人民政府依照法律规定的权限，有权管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城市建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政等行政工作。

以上这些权利，实际也是国家行政机关的主要行政权。

作为行政法关系参与人的其他国家机关、企业事业单位、社会团体或公民，依据我国宪法和有关法律、行政法规范的规定，也享有许多权利和应当履行一定的义务。

三、行政法规规范的内容

行政法规规范的内容是非常广泛的。它包括国家行政管理的各个方面。

外国和旧中国的一些行政法著作，通常把行政法的内容分为：行政组织法、行政作用法和行政救济法（或称行政争讼法）等。这种概括和分类，是根据各该国和旧中国的行政法规规范的具体内容来决定的。

我国具有行政法规规范性质的法律文件为数不少，据不完全统计，建国以来颁布的各种法律、法令中具有行政法规规范性质的法律文件约占 80% 左右。从规定的主要内容来看，可分为以下几种：

- （一）有关国家行政机关的组织、任务和职权范围的；
- （二）有关国家行政工作人员的任免、提拔、培养、考核、奖惩、监督、辞职退休的；
- （三）有关国家行政机关的行政管理活动原则，工作方式、方法和程序的；
- （四）有关行政活动范围内国家行政机关、其他国家机关、企业事业单位、社会团体和公民的权利和义务的等等。

四、行政法规规范的主要特征

（一）内容上的特征

就内容上来说行政法关系和其他法律关系，特别是民事法律关系，有许多不同之处。第一，行政法关系，不论这种关系的对方意见如何，只要国家行政机关依法下达了指示或命令，这种法律关系就形成了，关系的对方就必须履行作为或不作为

的义务。国家行政机关的行政行为对行政关系的发生和变更，具有决定性作用。例如，因修马路，有关行政机关下令马路两旁的居民房屋划入拆迁范围的必须在限期内拆迁。而某些民事法律关系，则必须经过双方当事人的同意才能成立。如签订合同等。第二，国家行政机关的行政行为，有国家强制力作保证。义务人违反行政法义务的时候，国家行政机关可以依法强制执行或追究行政责任。第三，解决纠纷的手段不同。民事法律关系发生纠纷时，可以采用民事诉讼的办法来解决。而行政纠纷，在我国则主要是采用行政手段来解决的。在外国，有些建立了行政法院的国家（如法国等大陆法系国家），则通过行政诉讼程序来解决。

（二）形式上的特征

行政法在形式上和宪法、民法、刑法以及诉讼法等有一个很大的不同之处，就是它不是一部系统的、完整的、统一的法典。行政法是分散在大量的行政法规之中的。这主要是因为国家行政管理的范围极为广泛，行政法调整的对象复杂，再加上行政法规规定的问题比较具体，而客观情势又不断变化，许多行政措施要经常改变，以适应客观情势发展的需要，这些原因决定了行政法很难制订为一部系统完整的统一的法典。不但我国是如此，就在其他许多国家也是如此。

有些国家在制定行政法总则方面，作了一些尝试，如奥地利早在1925年就已制定了《一般行政手续法》和《行政处罚及行政处罚手续》。同年，捷克也颁布了《一般行政法》。1935年日本制定了《国家行政运营法案要纲》。1936年德国的威敦比克邦，曾公布了《行政法典总则草案》。二次世界大战以后，美国于1946年也制定《联邦行政手续法》。可见，制定统一的行政法典虽然较难，但从发展趋势看不是没有可能的。

第二节 行政法的渊源

行政法的渊源，亦称行政法的法源，指的是行政法来源于哪些法和它由哪些法组成的。

行政法是由各种含有行政法规范性质的法律文件和法规所组成的。通常有两种情况：一种情况是行政法规范比较分散地存在于其他一些法律文件之中；另一种情况是行政法规范比较集中地规定在一个独立的法规之中，如专门规定行政机构的组织章程或行政人员奖惩条例等。我国行政法的法源主要是：

一、宪法 宪法是国家的根本大法，国家的总章程。它是我国一切立法的依据，也是我国行政法的基本法源。在宪法中有许多章节条款是具有行政法规范性质的。例如，宪法序言中规定的四项基本原则。总纲中规定国家机构实行民主集中制的原则，社会主义法制原则，国家对于各种经济的保护和管理的原则，国家大力发展两个文明的方针和政策，国家机关实行工作责任制、提高工作效率、反对关门主义的原则，国家机关和工作人员必须依靠人民、受人民的监督、努力为人民服务的原则等。第二章集中地规定了公民的一些基本权利和义务。第三章集中规定的各级人民政府和国家主要的行政机关的组织机构、工作权限和活动的基本原则等等。

二、基本法律 这是仅次于宪法的国家的主要法律。其中，有关国家机构的基本法律，如《中华人民共和国国务院组织法》^①，比较详细地规定了我国最高国家行政机关的性质、组成、任期、职权和工作原则等。《中华人民共和国地方各级人民

^① 1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议通过。

代表大会和地方各级人民政府组织法》^①，除了规定地方各级人民政府和地方各级人大及其常委会的关系外，还专门规定了地方各级人民政府的地位和职权等问题。在基本法律当中，有许多规定是具有行政法规范性质的。因此，它也是我国行政法的一个重要法源。

三、法律 按照我国现行宪法的规定，全国人大和全国人大常委会均有权通过法律。这种法律是指仅次于基本法律的那些法律。建国三十多年来的法律，按照前三部宪法规定，只有全国人大才有权制定。所有这些法律，也都是我国行政法的法源。例如：《中央人民政府任免国家机关工作人员暂行条例》^②，《中央人民政府关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》^③，《国家机关工作人员退休处理暂行办法》^④和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》^⑤，《中华人民共和国治安管理处罚条例》^⑥，《中华人民共和国个人所得税法》^⑦，《中华人民共和国国籍法》^⑧等等。法令也是行政法的法源，前三部宪法都规定了全国人大常委会有关颁布法令，那些法令多数至今有效，也应是行政法的法源。

① 1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过，根据1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议《关于修改〈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〉的若干规定的决议》修正。

② 1951年11月5日中央人民政府委员会第十三次会议批准，同日中央人民政府公布。

③ 1954年6月19日中央人民政府委员会第三十二次会议通过，同日中央人民政府公布。

④ 1955年12月29日国务院颁发。

⑤ 1955年12月29日国务院颁发。

⑥ 1957年10月22日第一届全国人民代表大会常务委员会第八十一次会议通过，同日主席公布。

⑦ 1980年9月10日第五届全国人民代表大会第三次会议通过，同日委员长公布。

⑧ 1980年9月10日第五届全国人民代表大会第三次会议通过，同日委员长公布。