

· 张焕光 刘曙光 苏尚智

行政法基本知识

· 山西人民出版社 ·

《行政管理知识与研究》丛书

101

• 张 焕 光 • 刘 曙 光 • 苏 尚 智

行政法基本知识

山 西 人 民 出 版 社

行政法基本知识

张焕光 刘曙光 苏尚智

山西人民出版社出版 (太原并州北路十一号)

山西省新华书店发行 山西新华印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 7 字数: 163千字

1986年3月第1版 1986年3月太原第1次印刷

印数: 1—4,700 册

书号: 6088·11 定价: 1.35 元

前 言

行政法是调整国家行政管理的法规。众所周知,国家行政管理是国家的基本职能之一,因此行政法乃是整个国家法律体系中的一个不可缺少的重要法律部分,是整个法学体系中的一门传统学科。然而过去在“左”的错误思想影响下,行政法长期不被人们所重视,行政法学也长期被划为科学研究的禁区。在清除了“左”的思想政治路线之后,人们终于开始认识到领导和管理好国家离不了法律,离不了科学。现在,随着“四个现代化”建设的发展,特别是随着政府体制和经济体制改革的进一步开展,想了解什么是行政法的人越来越多了。而目前有关行政法的书籍却寥寥无几,很难买到。我们三个人都是中国社会科学院法学研究所的工作人员,主要是搞行政法研究工作的。我们意识到,尽快满足人们这种紧迫需要是我们法学工作者义不容辞的责任。因此我们撰写了这本《行政法基本知识》。本书力求以马列主义毛泽东思想为指导,以我国建国以来颁布的行政管理法规为基础,从我国当前国家行政管理的实际出发,并适当介绍一些外国的有关情况,尽量通俗、扼要而又系统地阐述关于行政法的基本知识。它可供大专院校法律系师生、广大法律工作者、干部、群众参考或自学之用。

由于我们水平所限,加之时间短促,借以参考的有关论著也较少。因此,书中难免有不妥或错误之处,敬请读者批评指正。

作 者

一九八四年十一月于北京

目 录

第一章 行政法的对象、本质及其作用	(1)
第一节 行政的概念及其基本原则.....	(1)
第二节 行政法的对象.....	(6)
第三节 行政法的本质及其在法律体系中的地位.....	(13)
第四节 行政法的任务和作用.....	(14)
第二章 行政法的历史发展	(19)
第一节 中国古代行政法规范.....	(19)
一 我国古代的行政法规范.....	(19)
二 我国唐朝的行政法典——《大唐六典》.....	(20)
第二节 资本主义国家行政法的历史发展.....	(21)
一 法国行政法的历史发展.....	(22)
二 德国行政法的历史发展.....	(23)
三 日本行政法的历史发展.....	(25)
四 英国行政法的历史发展.....	(26)
五 美国行政法的历史发展.....	(27)
第三节 中华人民共和国行政法的历史发展.....	(28)
一 新民主主义革命时期的行政法制.....	(28)
二 建国以来社会主义行政法的历史发展.....	(31)
第三章 行政法关系	(36)
第一节 行政法关系的当事人.....	(36)
一 国家行政机关.....	(37)

二 公民.....	(38)
三 法人及其他不具有法人资格的机关、团体和 群众自治组织.....	(40)
第二节 行政法关系中的权利和义务.....	(41)
一 行政法关系中权利义务的基本特点.....	(41)
二 行政法关系中的权利.....	(43)
三 行政法关系中的义务.....	(46)
第三节 行政法关系的特点及其产生、变更与消灭.....	(48)
一 行政法关系的特点.....	(48)
二 行政法关系的产生、变更与消灭.....	(49)
第四章 行政法的渊源与体系.....	(53)
第一节 行政法的渊源.....	(53)
一 宪法.....	(55)
二 法律.....	(55)
三 行政法规、决定、命令、指示和规章.....	(57)
四 地方性法规和省市人民政府的规章.....	(58)
五 自治条例和单行条例.....	(59)
六 法律解释.....	(59)
七 行政协定和条约.....	(60)
八 党和政府或行政机关与群众团体联合发布的 行政法规和规章.....	(61)
第二节 行政法的体系.....	(61)
第五章 国家行政机关.....	(64)
第一节 国家行政机关的概念.....	(64)
一 国家行政机关的含义和特征.....	(64)
二 国家行政机关和其他国家机关以及企事业单 位、社会团体的区别.....	(65)

第二节	国家行政机关的结构和种类	(67)
一	国家行政机关的结构	(67)
二	国家行政机关的种类	(69)
第三节	国家行政机关的设置原则	(70)
一	合理、科学的原则	(70)
二	服务人民、便利人民的原则	(70)
三	完整、精干的原则	(71)
四	高效率的原则	(71)
第四节	国家行政机关的体制	(72)
一	两种不同的国家行政机关体制	(72)
二	我国国家行政机关的体制	(74)
第六章	国家行政工作人员	(88)
第一节	国家行政工作人员的概念	(88)
一	国家行政工作人员的含义	(88)
二	国家行政工作人员与其他人员的区别	(90)
第二节	国家行政工作人员的分类	(91)
一	从产生方式来划分	(91)
二	从对工作任务的作用来划分	(92)
第三节	国家行政职务	(93)
一	担任国家行政职务的条件	(93)
二	国家行政工作人员职务上的权利和义务	(95)
三	国家行政工作人员职务关系的变更和消灭	(97)
第四节	国家行政工作人员的管理	(100)
一	任用制度	(100)
二	考核制度	(102)
三	晋升制度	(104)
四	培训制度	(106)

五	工资制度	(107)
六	福利制度	(109)
七	奖惩制度	(110)
八	退休制度	(116)
第七章	行政法上的行政行为(上)	(119)
第一节	概述	(119)
一	行政行为的基本特点	(119)
二	行政行为的分类	(121)
第二节	行政命令	(124)
第三节	确认与许可	(128)
第四节	公证与仲裁	(132)
一	公证	(132)
二	仲裁	(134)
第八章	行政法上的行政行为(下)	(137)
第一节	行政立法概述	(137)
一	我国行政立法的基本原则	(137)
二	西方国家行政立法的基本理论	(139)
第二节	行政法规	(142)
一	行政法规的概念和法律根据	(142)
二	行政法规的种类和立法程序	(143)
三	国务院行政立法中的法律提案权和规章 批准权	(146)
第三节	行政规章	(147)
一	行政规章的概念	(147)
二	行政规章的种类及其特点	(148)
三	行政规章的制定、发布和撤销程序	(151)
第四节	行政法规与行政规章的效力范围	(152)

一	时间上的效力·····	(152)
二	空间上的效力·····	(153)
三	对人的效力·····	(153)
第九章	行政法上的强制与处罚·····	(155)
第一节	行政强制·····	(155)
一	行政强制的性质和特点·····	(155)
二	我国行政强制的种类·····	(157)
三	西方国家行政强制制度的一些情况·····	(159)
第二节	行政处罚·····	(161)
一	行政处罚的概念和特点·····	(161)
二	我国行政处罚的种类·····	(164)
三	西方国家行政处罚制度的一些情况·····	(166)
第三节	行政处分·····	(168)
第十章	行政监督·····	(172)
第一节	行政监督的含义及其必要性·····	(172)
第二节	党和群众的监督·····	(174)
一	党的监督·····	(174)
二	群众的监督·····	(175)
第三节	代表机构的监督·····	(178)
一	西方国家的立法监督制度·····	(178)
二	我国国家权力机关对行政管理的监督·····	(181)
第四节	司法机关的监督·····	(183)
一	外国的司法监督制度·····	(183)
二	我国司法机关对行政管理的监督·····	(185)
第五节	行政机关内部的监督·····	(188)
一	外国专门监察机关的监督制度·····	(188)
二	我国行政机关内部的监督·····	(190)

第六节 审计监督.....	(192)
一 外国审计监督概述.....	(192)
二 我国的审计监督.....	(194)
第十一章 行政诉讼制度.....	(197)
第一节 概述.....	(197)
一 行政诉讼的基本特点.....	(197)
二 行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼的区别.....	(198)
三 行政诉讼法律关系.....	(200)
第二节 我国的行政诉讼制度.....	(202)
一 我国行政诉讼制度的历史发展.....	(202)
二 我国行政诉讼制度的性质和任务.....	(204)
三 我国行政诉讼的种类.....	(206)
四 我国行政诉讼的基本程序.....	(208)
第三节 西方国家行政诉讼制度概述.....	(211)
一 英美法系国家行政诉讼制度的基本特点.....	(211)
二 大陆法系国家行政诉讼制度的基本特点.....	(213)

第一章 行政法的对象、本质及其作用

第一节 行政的概念及其基本原则

行政法与行政的关系极为密切。为了深入了解什么是行政法，有必要首先了解什么是行政法中的行政。

在我国，人们对于行政这一词的理解是多种多样的。例如，很多机关单位就设有行政科、行政处这样的机构，其所管理的内容，不外是卫生、食堂之类。这里，行政被理解为一种生活服务性质的管理及其机构。另外也有把行政理解为一般机关的文书档案、秘书事务之类的工作，如称某某人是行政人员，意思就是指其在机关不是搞领导工作，而是一般的工作人员，等等。自然，这些习惯性的理解是无可非议的。但是，本书所说的行政是按行政法学上的意义来理解的。因此，它与上述日常用法虽然有某些联系，但还是应该加以区别的。

那么，按行政法学意义的行政指的是什么呢？这里所说的行政指的是国家行政管理。换句话说，指的是执行国家主权意志的政府机关依法实施的国家组织活动。马克思曾经指出：“行政是国家的组织活动。”^①马克思的这句话正确地揭示了行政活动的由来和本质。

马克思主义的国家学说告诉我们，国家不是从来就有的，它

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。

是阶级矛盾不可调和的产物。同样，作为一种国家组织活动的行政活动或者说行政管理，也不是从来就有的，而是人类社会发展到一定阶段才产生的。本来，“行政”和“政治”是同出一源的。随着人类社会生活的发展和复杂化，在人们的政治活动中，出主意和执行开始有了分工。一些人出主意，另一些人去执行。这种分工由不明显到明显，行政才逐渐从政治中分离出来，有了相对独立的意义，从而行政和政治才成了既有联系而又不同的两个概念。

行政与管理这两个词严格地说本来是有区别的。行政通常是指政务的推行，层次较高，包括规划、决策、组织、领导、协调等活动。管理通常泛指事务的处理，层次较低，包括执行的技术、方案、程序等活动。但人们有时也用以互相注释。在我国的有关著作和报刊中，则往往更习惯于将两者结合起来使用，统称为行政管理。

行政管理既然是国家的组织活动，因此，它必然具有鲜明的阶级性。行政管理是上层建筑的一部分，我们不能脱离经济基础去考察。一个国家的行政管理，必须从这个国家所建立的经济基础来分析。资本主义的行政管理建立在生产资料私有制的基础上，因而它必然是为资产阶级利益服务的，是束缚和压迫广大劳动群众的手段。社会主义的行政管理建立在生产资料公有制的基础上，因而它必然是为巩固和发展社会主义制度服务的，是向广大人民负责的。同时，社会主义的行政管理执行党和国家的方针政策，因而它必然体现最广泛的人民意愿和最根本的人民利益。

我们明确地指出资本主义行政管理和社会主义行政管理的本质区别，丝毫也不意味着我们要拒绝吸取先前阶级的管理经验。无产阶级革命导师认为，任何阶级都要从先前阶级那里学习管理经验，我们现在也“要善于吸取、掌握、利用先前阶级的知识和

素养，为本阶级的胜利而运用这一切。”^①毛泽东同志曾在著名的《论十大关系》一文中指出：“我们的方针是，一切民族、一切国家的长处都要学，政治、经济、科学、技术、文学、艺术的一切真正好的东西都要学。但是，必须有分析有批判地学，不能盲目地学，不能一切照抄，机械搬运。他们的短处、缺点，当然不要学。”^②资产阶级的行政管理具有两重性，既有压迫剥削劳动人民的一面，也有同生产力相联系的科学性一面。对资产阶级行政管理中压迫剥削劳动人民的一面必须批判、否定，对其科学性的一面，无产阶级和革命人民应该正确地加以吸取和利用。如果拒绝学习、利用，就是拒绝人类的文明和进步，就是“中非洲居民的心理”^③，不配称共产主义者，也建不成社会主义。1921年，列宁就要求，要研究“在机关工作中采用泰罗制”的问题。把泰罗制的方法引进行政管理之中，这不仅对于提高行政效率，而且对于行政管理科学的发展都有着十分重要的意义。当然，列宁所主张的学习，如前所述并不是机械地照搬，而是必须站在社会主义立场上，从本国实际情况出发，批判地吸取一切有益的东西。以这种态度学习资产阶级的管理经验，才能真正为我所用，收到实际效果。

行政管理的对象极其广泛，涉及到对人、财、物、事，对经济建设、文化教育、市政建设、社会秩序、公共卫生、环境保护等各方面行政事务的管理。当然，由于国家职能有所不同，行政管理的范围也不相同。但从根本上看，行政管理不外是下列一些活动：

一、决策。包括计划、指示、命令、安排等。主要是对工作对象的全体或局部提出目标和方向。

二、组织。组织是保证决策实现的必要手段。组织活动包括

① 《列宁全集》第30卷第418页。

② 《毛泽东选集》第5卷第285页。

③ 《列宁全集》第27卷第285页。

机构的设置和调整，干部的调配和使用，日常业务的推进和督促指导。

三、调节。就是对机构设置、人员配备使用和工作规程等问题的完善和修正。

四、控制。为了控制就要建立一定的控制系统。控制系统大致可分为两个方面。一个方面是审核，另一方面是检查。审核意味着取得、加工、分析关于完成决策的手段和结果的情报，并使其系统化。检查就是了解某项工作的发展状况和执行结果与已发布的决策相适应的程度。

把上述活动合在一起，就是行政管理的总体。

行政管理应遵循哪些基本原则，中外学者众说纷纭。总的说来，阶级本质不同的国家有不同的要求。至于社会主义行政管理的基本原则，在有关科研和教学书刊上，说法也不尽相同。例如，本世纪五十年代《苏维埃行政法》教科书中列举的苏维埃国家管理的基本原则是：①劳动群众参加国家管理；②各民族权利平等；③民主集中制；④社会主义的国家计划化；⑤社会主义的法制。到了七十年代，其基本原则无论在内容上或表述上都有一些变化。它们是：①苏维埃国家管理的人民性；②民主集中制；③民族平等；④社会主义法制；⑤其他管理原则。其他管理原则包括：组织国家管理的部门原则与区域原则，建立管理机构的直线原则、职能原则、生产部门原则、生产区域原则；国民经济管理方面经济政策的基本原则是最合理地利用生产因素，按劳付酬、同工同酬、劳动生产率的提高要超过平均工资的增长，以及根据干部的政治水平、业务水平和个人品德来选拔和配备干部的原则，等等。我国关于行政法的书籍，寥若晨星，屈指可数，其基本原则不妨一一列出。西南政法学院国家与法的理论教研室编写的《中华人民共和国行政法概论》一书中列举我国行政管理的

基本指导原则是：①人民参加国家管理原则；②党的领导原则；③民主集中制原则；④各民族一律平等的原则；⑤国家计划原则；⑥社会主义法制原则。北京政法学院国家法教研室编写的《行政法概要》一书中列举我国行政机关管理活动的主要原则是：①坚持共产党的领导，发挥国家行政机关的效能；②人民群众参加国家管理；③民主集中制；④各民族权利平等；⑤国家实行计划化管理；⑥健全社会主义法制。1983年法律出版社出版的我国高等学校法学试用教材《行政法概要》一书中列举我国国家行政管理的指导思想和基本原则是：①在党的统一领导下实行党政分工和党企分工；②广泛吸收人民群众参加国家行政管理；③贯彻民主集中制；④实行精简的原则；⑤坚持各民族一律平等；⑥按照客观规律办事，实行有效的行政管理；⑦维护社会主义法制的统一和尊严，坚持依法办事。

上述种种说法，从总体上看是大同小异的，基本上可取。根据我国的具体情况和新宪法的基本精神，笔者认为，我国的国家行政管理首先必须坚持社会主义道路，坚持无产阶级专政（即人民民主专政），坚持党的领导，坚持马列主义、毛泽东思想四项基本原则。当然，还要坚持管理民主化、管理科学化以及管理法制化的原则。

坚持四项基本原则，是我国近代历史基本经验的总结，是经过实践检验的真理，它反映了我国历史发展的规律。四项基本原则对于我们党、国家，以及整个社会主义现代化事业是至关重要的。它关系着国家的命运和前途，关系人民的根本利益，关系子孙后代的幸福，是我们国家立国的根本，也是我国新宪法的基本原则和指导思想。理所当然，坚持四项基本原则也应该是我国行政管理的基本原则和指导思想。

除坚持四项基本原则外，我国的国家行政管理还应遵循下列

几项基本原则：

第一、为人民服务原则，亦可称为民原则。

第二、民主集中制原则。

第三、民族平等、团结和互助原则。

第四、效率原则。

第五、法制原则。

国家行政管理活动的内容极其纷繁复杂，涉及面也十分广泛。在国家机构的各项活动中，除国家权力机关的一些活动和审判机关、检察机关的业务活动以外，事无巨细，差不多都同国家的行政管理活动有关。它包括国家外事的，军事的，公安的，民政的，司法的，教育、科研、文化的和大量经济领域的行政管理活动。所有这些活动都关系到全国各民族和每一个公民的切身利益。因此，国家行政管理必须纳入法制的轨道，维护社会主义法制的统一和尊严，坚持依法办事。

国家行政管理活动的法制原则，其内容主要表现在两个方面：①各级政府及其工作人员，在处理任何国家行政事务时，都必须严格按照宪法，法律和行政管理法规的规定办事，不得随心所欲，为所欲为；②全国公民以及在中国境内居住和活动的外国人都必须遵守我国宪法、法律和行政管理法规的规定，不得任意违反，胡作非为。

第二节 行政法的对象

行政法一般包含两种意思：一是指作为一个法律部门的行政法，二是指作为一门学科的行政法。后者亦称行政法学。

行政法学的研究对象就是行政法。换句话说，凡是行政法规调整的社会关系，都是行政法学的研究对象。

那么,什么是行政法?行政法调整的对象是什么?范围有多大?

行政法是一切行政组织和管理法规的总称。它没有统一的法典形式,一般说来,凡属于国家行政管理范畴的各种法律规范,在部门法的分类上统称为行政法。

任何法律部门都有它调整的对象,行政法也不例外。行政法调整的对象,总的说来是关于行政机关在行政活动过程中所发生的各种社会关系。这种社会关系叫做行政上的法律关系,也叫行政法关系。由于各国政治、经济及历史传统等条件的不同,各国行政法调整的对象和范围,既有许多相同之点,又有不少差异之处。下面仅就一些大的法系所属的主要国家的行政法作一个概略的介绍。

一、大陆法系国家的行政法。这是一个包罗万象的公法部门。在法国,行政法是规定政府部门及政府官员的职责和同公民关系的法律规范的总和。在联邦德国,行政法主要是有关政府行政行为的各种法律规范。日本的行政法(战后受英美法系影响较大)是关于国家行政权的组织与作用的公法部门。虽然各国行政法各有特点,但一般说来,主要是调整国家机关与公民之间的公法关系,包括国家行政机关的组织、职权和责任,国家行政人员在公务活动中的权利和义务,文官制度,国家财产的取得和管理,财政税收,文化教育,公共事业,社会福利和保险,公路交通,社会治安,行政程序和行政诉讼。即凡国家以主权者身份从事的各种管理活动,都是行政法调整的对象。在大陆法系国家行政法体系中,行政程序是一个十分重要的问题。这里的行政程序包含两种意思:一种是国家行政机关在行政活动中应遵循的程序规则,一种是国家行政机关受理公民申诉时的程序制度。一般对后者规定不很严格。

二、英美法系国家的行政法。它作为一个独立的法律部门,