

行政法知识讲座

金和侯 主编



延边大学出版社

D912.101

10

7

行政法知识讲座

金相镇 主编

延边大学出版社

1988年·延吉

484274



B

责任编辑：刘忠海

封面设计：金胜铤

责任校对：全华民

行政法知识讲座

金相镇 主编

延边大学出版社出版发行

(吉林省延吉市延边大学院内)

延边大学印刷厂印刷

开本：787×1092毫米1/32 印张：5.375 插页：4

字数：116千字 印数：1—20,000

1988年4月第1版 1988年4月第1次印刷

ISBN 7-5834-0101-6/D·12《课》

定价：1.20元

主 编 金相镇

撰稿人 (按姓氏笔划为序)

王树春 申虎根 许元宪 朴兴镇

李泰俊 宋炳庸 张哲俊 张孝林

金相镇 郭 毅

前 言

为了适应经济体制改革的形势，逐步增强各级领导干部、行政管理人员及职工群众的行政法制观念，提高依法办事的自觉性，我们邀请延边大学经法系教授、讲师编写了这本《行政法知识讲座》。

全国性普法工作继续深入发展，向各族公民普及行政法律知识，这对于促进社会主义民主进程，防止和克服官僚主义，提高行政工作效率，促进经济文化事业的发展，维护社会秩序切实保障公民的合法权益等方面，具有重要的作用。

这本书紧密结合十三大报告精神，以通俗易懂的语言、新颖简洁的形式、充实丰富的内容，熔知识性、系统性、实用性为一炉。可供各级领导干部、行政管理人员及广大职工群众作普法学习的教材。

此书由延边大学经法系副教授金相镇任主编，由王树春（副教授）、申虎根、许元宪、朴兴镇、李泰俊（副教授）、宋炳庸、张哲俊（副教授）、张孝林、金相镇、郭毅等撰稿，由王树春、张孝林负责统稿。

在此书撰写过程中，得到了延边大学有关部门的大力支持和协助。当此书出版之际，一并深致谢意。

由于水平所限，时间仓促，书中难免有不妥之处，恳请广大读者批评指正。

延吉市普及法律常识领导小组

1988年1月28日

目 录

第一讲 行政法的概念·····	(1)
一、行政法的定义·····	(1)
二、行政法的渊源·····	(7)
三、行政法的地位·····	(8)
四、我国社会主义行政法的历史发展·····	(10)
第二讲 行政法的基本原则·····	(15)
一、行政法基本原则的概念·····	(15)
二、行政法基本原则的地位和作用·····	(15)
三、我国行政法的基本原则·····	(16)
第三讲 国家行政机关·····	(27)
一、国家行政机关的概念·····	(27)
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·····	(28)
三、国家行政机关的种类·····	(31)
四、国家行政机关的精简·····	(37)
第四讲 国家行政工作人员·····	(40)
一、国家行政工作人员的概念和种类·····	(40)

二、国家行政工作人员职务关系的变更和消灭···	(41)
三、国家行政工作人员履行职务的权利和义务···	(43)
四、国家行政工作人员的奖惩制度·····	(46)
五、国家行政工作人员对其违法行为的刑事 责任和民事责任·····	(51)
 第五讲 行政行为·····	(53)
一、行政行为的概念及其种类·····	(53)
二、制定行政管理法规·····	(55)
三、规定行政措施·····	(57)
四、强制执行和行政处罚·····	(62)
 第六讲 行政管理的法制监督·····	(66)
一、行政管理法制监督的概念·····	(66)
二、行政管理方面法制监督的种类·····	(67)
 第七讲 国民经济的行政管理·····	(75)
一、国民经济行政管理概述·····	(75)
二、国民经济管理体制及其改革·····	(77)
三、国民经济行政管理的主要机构、职权和 基本制度·····	(83)
 第八讲 公安、司法、民政行政管理·····	(103)
一、公安行政管理·····	(103)
二、司法行政管理·····	(110)

三、民政行政管理.....	(117)
第九讲 教育、科技、文化、卫生、体育的行 政管理.....	(121)
一、教育、科技、文化、卫生、体育行政管 理的概念.....	(121)
二、教育、科技、文化、卫生、体育行政管 理的主要机构和职责以及基本制度.....	(123)
第十讲 行政纠纷和行政诉讼的若干问题.....	(153)
一、行政纠纷.....	(153)
二、行政复议制度.....	(154)
三、行政诉讼.....	(155)
四、主管和管辖.....	(159)
五、行政诉讼的程序.....	(160)
六、行政诉讼的期间和费用.....	(163)

第一讲 行政法的概念

一、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很多，具体名称也不一样，有的称为法律、行政法规，有的又称为规章、地方性法规、自治条例、决议、决定、命令等等。总之，凡属于国家行政管理范畴的，统称为行政法。

行政法是一个独立的法律部门，在国家法律体系中占有重要地位。

行政法并不象宪法、民法、刑法那样有自成体系的法典，而是散见于各种形式的法律和法规之中。

为了更好地理解什么是行政法，还需要搞清以下几个问题：

（一）什么叫行政

行政，也称行政管理、行政执行，一般是指政府依法管理有关国家事务的活动。从人类组成一定的社会集团开始，有一些事务需要组织、指挥和管理。随着国家的出现，对国家事务的管理就被称之为行政管理，成为国家最主要的职能之一。行政这个词，来源于拉丁文，意思是“执行事务”，

在国外,许多行政法学者、行政法著作,对“行政”一词的涵义,各持不同的见解,但归纳起来主要有三种理解:最广义的行政,指包括政府的全部作用;狭义的行政,指除去立法作用以外的其他作用;最狭义的行政,指除去立法、司法作用以外的一切作用,一般是指政府组织中行政部门的工作。国外通用的《社会科学大辞典》解释:“行政为国家事务的管理。”可见,西方行政学家通常采用行政这个词的最狭义的法。这些说法都从行政的字义或从三权分立的角度来进行解释的,因此,都是不确切的。

马克思曾经指出:“……行政是国家的组织活动。”(《马克思恩格斯全集》第一卷,第479页)这个定义正确地揭示了行政活动的性质,即行政是指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,而进行的广泛的组织管理活动。

行政管理活动的方式是多种多样的,包括命令、计划、组织、调节、监督等等。把这些方式加以概括,可分为执行与指挥两大方面。

执行是指国家行政机关对国家权力机关制定的宪法和有关法律贯彻实施。

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、企事业单位、社会团体、群众组织及公民采取的命令、组织、领导等手段。执行和指挥两者相互联系,密不可分,它概括了国家行政机关行政活动的全部方式。

行政管理活动有以下几个特点:第一,行政管理活动是依法进行的;第二,管理的主体是国家行政机关;第三,它的内容是组织和管理国家事务的活动;第四,它的目的是实

现统治阶级的意志。

（二）行政法的调整对象

任何法律部门都有自己所调整的对象，那么，行政法的调整对象是什么呢？行政法所调整的对象，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。这种社会关系称为行政法律关系。

行政法律关系主要包括两个方面：一、行政法律关系的当事人；二、行政法律关系的内容。

1. 行政法律关系的当事人

行政法律关系的当事人是指行政法律关系的参与人，即行政法律关系中权利的享有者和义务的承担者。和其它法律关系一样，行政法律关系也必须有双方当事人才能成立。总的来看，行政法律关系的当事人包括国家行政机关和其他国家机关、企事业单位、社会团体以及公民。

2. 行政法律关系的内容

行政法律关系的内容，就是指行政法所规定的权利和义务。因此，行政法上的权利，就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律关系参与人应当履行的某种责任。

行政法律关系有以下几个特点：第一，它的一方当事人总是国家行政机关。第二，行政法律关系，一般总是以国家行政机关为主导方面，只要有了国家行政机关一方的意思表示，这种法律关系就能成立。例如，国家税务机关依法向某

个企业征税，只要税务机关有所表示，即可形成国家税务机关（征税者）同某个企业（纳税者）之间在税收问题上的行政法律关系。这种关系的成立，不需要征得某企业的同意。在税务机关代表国家进行税收方面的行政管理活动过程中，税务机关总是处于主导地位的一方，它同企业之间形成的行政法律关系，是一种权利与义务不对等的法律关系。这一点，同民事法律关系截然不同。民事法律关系必须有双方当事人意思表示，达成协议后方能成立。因此，民事法律关系是一种权利与义务对等的法律关系。第三，行政法律关系的纠纷，是依法按照行政程序来解决的，除转化为行政诉讼由法院审理的那些行政诉讼以外，绝大多数的行政纠纷都按行政程序来解决。

国家行政机关在行政法律关系中可以行使的行政权，主要有五种：第一，形成权。指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，国家行政机关依法有权任免某些国家行政工作人员，有权决定设立或者撤销某种行政机构等。第二，命令权。指国家行政机关有权依法发出某种行为命令的权利。第三，指挥权。指国家各级行政机关在依法执行行政管理职务时所享有的一种上级对下级实行指挥的权利。第四，行政管理权。指国家行政机关依法管理经济、文化、教育，卫生等各方面行政事务的权利。例如，地方各级人民政府依法有权管理本行政区域内的经济、科技、文化、卫生、教育、财政、公安、城市建设等行政工作。第五、行政制裁权。指国家行政机关依法对违反行政法规的违法者所实行的行政处罚、行政处分或实施强制执行措施的权利。

作为行政法关系参与人的其他国家机关、企事业单位、社会团体以及公民，依法享有许多的权利，同时应当履行一定的义务。

（三）行政法规范的内容

行政法规范的内容是非常广泛的，包括国家行政管理活动的各个方面。我国颁布的法律文件大量的带有行政法性质的文件。据统计，建国以来所颁布的各种法律、法令中具有行政法规范性质的文件约占80%左右。从规定的内容来看，主要分为几种：第一，有关国家行政机关的组织、任务和职权范围的；第二，有关国家行政工作人员的任免、提拔、培养、考核、奖惩、监督、退职退休等；第三，有关国家行政机关的行政管理活动原则、工作方式、方法和程序方面的；第四，有关行政活动范围内国家行政机关、其他国家机关、企事业单位、社会团体和公民的权利和义务等等。

（四）行政法规范的特点

行政法作为法律的一个独立部门，具有区别于其他法律部门的法律规范的特点。

1. 从形式上看，行政法同宪法、刑法、民法以及诉讼法有以下区别：

（1）行政法没有独立、完整、系统的法典，而是散见于宪法、法律、法规、法令等各项法律规定之中。这是因为国家行政管理的范围极其广泛，所调整的对象复杂，所规定的内容比较具体，加上随着形势的不断变化，要求行政措施也不断改变，所以，很难制定出一部系统、完整、统一的法

典。

(2) 行政法常常是在一个法律或法规之中，既包含实体法的内容，又包括程序法的规定，把两者融于一个法律或行政法规之中。

2. 从内容上看，它也具有同其他法律部门不同的一些特点。

(1) 行政法的强制性。是同国家制定的各项政策对比显现出来的。政策也具有一定的强制作用，但它不是依靠国家的强制力作后盾保证贯彻实施下去，而主要是依靠宣传教育的方式来贯彻执行的。政策贯彻执行不好，在多数情况下，是采用批评教育的方式加以解决。而违反行政法规，则可以以国家名义、采用各种行政制裁手段加以解决。强制性，是一切法律所具有的共性。所以法律，包括行政法，在国家的实际生活中，比政策更具有权威的。

(2) 国家行政机关的行政行为，对行政法律关系的产生、变更和解除具有决定作用。不论行政法律关系中的对方的意见如何，只要国家行政机关依法下达指示或命令，这种法律关系就形成了。行政法律关系的对方就必须无条件地履行作为或不作为的义务。例如，因修机场，有关行政机关下令附近的房屋划入拆迁范围的，必须在限期内拆迁，而不管你同意与否。

(3) 解决纠纷的手段不同。例如，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，在我国主要是采用行政手段来解决的，除转化为行政诉讼由法院审理的行政纠纷外，多数纠纷都不按法院采用的审判程序来解决，而主要是按行政程序来加以解决。

二、行政法的渊源

行政法的渊源，也叫作行政法的法源，指的是行政法来自哪些法，其表现形式是怎样的。

由于国家行政管理活动范围广泛、变动频繁，所以很难制定一部统一的行政法典，使得行政法与民法、刑法等有独立成文法典的部门法在法源上有明显的不同。行政法是由成千上万的行政法律规范来组成的。行政法的构成通常有两种形式：一种形式是行政法规范比较分散地规定在一些法律文件之中；另一种形式是行政法规范比较集中地规定在一个独立的法规之中，例如，专门规定行政机构的组织章程或行政人员奖惩条例等。一般来讲，行政法都是成文法。

根据我国宪法的有关规定的原则，我国行政法的法源主要包括以下几种。

（一）宪法

宪法是国家的总章程，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，社会主义法制原则以及有关国家根本制度和根本任务的许多原则规定等等都是行政法的基本原则和行政立法的依据。

（二）法律

包括仅次于宪法的基本法律和一般法律。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》，规定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。还有仅次于基本法律的一般法律。例如，全国

人大常委会通过的《县级以上人民委员会任免国家机关工作人员条例》、《中华人民共和国个人所得税法》等等。

（三）行政法规、决定、命令、指示和规章

建国以来，国务院以及各部、委曾颁布大量的行政法规和具有行政法规范性质的法律文件。如决定、命令、指示、规章等，这些都是我国行政法的最主要的法源。

（四）地方性法规

如省、直辖市的人大和它的常委会制定和颁布的地方性法规。例如，《北京市道路交通管理暂行规则》等，这些地方性法规，多数都是规定国家各方面行政管理工作的内容。因此，地方性法规也是我国行政法的一个法源。

（五）自治条例和单行条例

例如，《吉林省延边朝鲜族自治州各级人民代表大会和各级人民委员会组织条例》等，也是我国行政法的一个法源。

三、行政法的地位

行政法作为法律的一个部门，和其他法律部门一样，是统治阶级意志的体现，是维护统治阶级根本利益的，这也就是行政法的本质属性。在我国行政法的本质就是在共产党领导下的工人阶级和广大人民群众意志和利益的体现。这是由社会主义国家的阶级本质所决定的。在社会主义国家里，一切权力属于人民，国家行政机关是人民意志的执行者，所有国家行政工作人员都是人民的勤务员和社会公仆，为人民服务是国家行政机关及其工作人员的唯一宗旨。

在我国，行政法是仅次于宪法的基本法律之一。从法律

体系来看，以宪法为核心来组成的民法、刑法、行政法，以及与此相应的诉讼法律，组成为完整的社会主义法律体系。尽管迄今还没有一部完整的行政法典，但有关行政管理方面的规范占绝大部分，其数量之多、范围之广，是任何其他部门法所不能比拟的。

行政法的重要性，不仅表现在法规数量多、调整社会关系广泛，而更重要的是它规范着整个国家行政机关的行政活动，它是保证宪法得以贯彻实施的重要工具，也是社会主义法制不可缺少的重要组成部分。

各个部门的法在法律体系中相互补充、相互影响，是有机的整体。行政法同其他部门法既有联系，又有区别。

（一）行政法和宪法的关系

行政法和宪法的关系极其密切，主要表现在两个方面：一是从属关系。宪法是行政立法的根本依据。我国行政管理的法规很多，但都是根据宪法原则制定出来的；行政法不能与宪法相违背，如果违反宪法，那么这种法规是无效的。二是补充关系。宪法作为根本法，规定着国家的根本任务和国家的根本任务，规定着国家在政治、经济、文化生活中必须遵守的基本原则，因此，宪法规定的有关国家行政管理方面的原则，需要用行政立法加以具体化，使宪法在实际生活中贯彻下去。例如，我国宪法第22条第2款规定的有关保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产的规定，通过文物保护法等行政法规得到具体贯彻实施。

总之，宪法是行政法的基础，没有宪法，行政法无从产生；行政法是宪法原则的具体化和进一步引伸，是执行宪法的部门法。没有行政法，宪法所规定的纲领和原则，就不可