

中国行政法通论

XZF

新疆大学出版社

中国行政法通论

(上册)

导 言 冯大真

主 编 (以姓氏笔画为序)

王连昌 陈立民

撰 稿 (以姓氏笔画为序)

井 田 正 本 王连昌 许国祿 刘星蔭 刘润轩 陈立民

杨治全 杨晓君 张树义 贺善征 梁纪德 傅锡宝 蒲雪萍

谭宗泽

统 稿 陈立民 王连昌

目 录

前 言	铁木尔·达瓦买提 (1)
总 序	张尚鸾 (3)
导 言	冯大真 (8)
 第一篇 行政法概论	(15)
第一章 行政与行政管理法制化	(16)
第二章 行政法的概念和本质	(24)
第三章 行政法和行政法学的历史发展	(36)
第四章 行政法的地位、任务和作用	(53)
第五章 行政法律关系	(62)
第六章 行政法律规范和行政法律形式	(77)
第七章 行政法体系和行政法学体系	(90)
第八章 行政法的基本原则	(100)
 第二篇 行政组织法概论	(113)
第一章 行政主体	(114)
第二章 国家行政机关	(123)
第三章 国家公务员法	(147)

第三篇 行政法治概论·····(191)

第一章	行政法治的概念和意义·····	(192)
第二章	行政行为·····	(196)
第三章	行政立法·····	(204)
第四章	行政执法·····	(230)
第五章	行政仲裁、行政专门裁决和行政调解·····	(256)
第六章	政府法制工作·····	(265)

第四篇 监督行政法概论·····(272)

第一章	监督行政法的概念和作用·····	(273)
第二章	党对行政的监督·····	(279)
第三章	国家权力机关对国家行政监督·····	(284)
第四章	司法机关对国家行政监督·····	(291)
第五章	社会对国家行政监督·····	(295)
第六章	行政机关内部监督·····	(304)
第七章	专门行政监督法制·····	(311)

第五篇 行政争讼法概论·····(323)

第一章	行政复议·····	(324)
第二章	行政诉讼法·····	(340)

前 言

铁木尔·达瓦买提

中华人民共和国是世界上历史悠久的国家之一，也是当代世界国家中各民族平等、团结和共同繁荣的强国之一。而今，在党的十三大确定的“一个中心，两个基本点”的基本路线指引下，为把它建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。

我国要实现自己的宏伟目标，就必须建立、健全我国的社会主义法制，作为实现其宏伟目标的一项重要保证。

行政法是我国以宪法为基础的社会主义法律体系中的一个基本法律部门。实践证明，它在改革、开放、建设中，尤其是在当前治理经济环境、整顿经济秩序中，是非常重要的。

党的十一届三中全会以来，我国现已出版二十多种有关行政法的教材、专著和通俗读物。其中：王珉灿、张尚鸾主编的《行政法概要》、应松年主编的《行政法学总论》、张焕光主编的《行政法总论》等书，深受读者喜爱和赞扬，其理论水平较高，使用价值大，对我国社会主义建设起了一定的促进作用。

《中国行政法通论》（以下简称《通论》）一书，是在我区党政领导倡导下，由中国著名法学家张友渔、张尚鸾作顾问，由中国法学会、中国政法大学、西南政法学院、西北政法学院与新疆法学会、新疆地区大专院校、科研单位的教授、研究员、副教授、副研究员、讲师，以及具有中、高级专业技术职务的同志共

同努力编写，按国家出版法规程序出版发行的。

《通论》与其它行政法教材相比，既有相同点，也有一些特点。其特点主要是突出了党的十三大确定的“一个中心，两个基本点”的基本路线，以及四中、五中、六中全会的决定，以其作为编写的重要的指导原则。

《通论》以宪法为基础，以新中国成立后至第七届全国人大第四次会议，制定的一系列现行的行政法律、行政法规为依据，并以马克思主义科学分类方法，分篇分章编写，因此是一部具有中国特色的社会主义行政法通论。

《通论》可作为高等学校开设本学科的教材，也可以作为国家行政管理干部自学行政法规的读本。

总 序

张 尚 鹭

党的十三大把政府工作的法制建设进一步提到了党和国家的重要议事日程,明确提出要“使行政管理走上法制化的道路”和“继续加强行政立法,为行政活动提供基本的规范和程序”;并且明确要求:今后,在国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面,在民主和专政的各个环节,都要做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。换句话说,也就是:今后,在国家生活中,除法院为核心的国家司法工作必须继续坚持依法办事以外,在我国,各级政府主管的各个方面的国家行政管理工作,也都必须逐步做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究;我们国家的各个方面的行政管理,都应当努力实现制度化、法律化的要求;政府工作要努力实现“依法行政”。十三大还为我国的政府法制建设指出了一系列近期就必须实现的主要目标。例如:“完善行政机关组织法”、“制定行政机关编制法”、“抓紧制定国家公务员条例”、“制定行政诉讼法”、“抓紧制定新闻出版、结社、集会、游行等法律”、“抓紧建立完备的经济法规体系”、加强工商行政管理和物价管理,严格执行市场管理法规”、“尽快制订有关私营经济的政策和法律,保护它们的合法利益,加强对它们的引导、监督和管理”、“进一步健全涉外经济立法”等等。

我国建国40年来,行政法制建设是长期被人们忽视的一个薄弱环节。过去,在国家行政管理领域,人们十分重视按政策办

事，却很少强调依法办事。因此，行政法在我国，几乎成了一门完全被人们遗忘和误解的法律部门和法学学科。我国法学界对行政法学的研究工作，是在党的十一届三中全会以后，在党和国家领导人一再强调加强社会主义法制和继续加强行政立法的情况下，才逐步开展起来的。众所周知，对行政法学的研究，在我国法学各主要学科中，起步最晚。因而，在具有我国特色的马克思主义法学体系中，这个领域，至今仍然可以说是一块荒芜已久的未开垦的处女地。在这个学科中，无论是对具有我国特色的行政法学理论体系的研究，还是对我国行政法制建设一系列重大理论问题的研究，都只能说是刚刚起步。为了开创行政法学的研究工作的新局面，我国行政法学界的同仁们是大有用武之地的。

值得庆幸的是，在党的十一届三中全会以后，由于四化建设的需要，由于加强全面法制建设的需要，这个在我国长期被人们遗忘和误解了的法学学科，已经迅速地发展起来。短短几年时间，行政法学界已公开出版了20多种有关行政法的教材、专著和通俗理论读物，许多报刊还发表了一大批研究和回答我国行政法制建设重大理论问题的学术论文。1989年4月我国第一部行政诉讼法正式出台以后，围绕行政诉讼问题进行的研究正在促使又一批新的教材、专著、通俗理论读物和学术论文陆续出版问世。我国行政法学的研究工作必将迅猛地繁荣起来，这是指日可待的。

《中国行政法通论》一书，是新疆维吾尔自治区的一些行政法学的研究工作者倡议并以他们为主编写的。它的公开出版，标志着：在祖国边疆，行政法作为一个重要的法律部门和法学学科，已经受到了党和国家的重视；标志着：在新疆，行政法学界的同仁们已初步组织起来，并为在祖国边疆发展和开拓行政法学的研究工作做出了有益的贡献。它是我国行政法学百花园中近期开放出的又一朵鲜花。它的公开出版，还预示着我国行政法学百花园中繁花似锦的局面必将迅速到来。

笔者以极其兴奋的心情，草成以上寥寥数语，谨以此充作本书序言，奉献给我国行政法学界的同仁们和广大热心开拓我国行政法制建设的读者们！不当之处，在所难免，祈望不吝指正。

1989年7月8日于北京

《中国行政法通论》编辑委员会

前言 铁木尔·达瓦买提

顾问 张友渔 张尚鸾

总序 张尚鸾

主编 (以姓氏笔画为序)

王连昌 吴世盛 陈立民 龚金牛

编委 (以姓氏笔画为序)

方立	方伯勉	木拉提	王连昌	王维礼	王次骏	文国荣
任山	朱成龙	许国祿	师俊章	李立	李稳正	刘星蔚
刘润轩	刘志翼	刘汉山	吴世盛	吴占魁	吕世英	陈昭铭
陈三敬	陈立民	肖允中	杨敏	杨生春	杨木楠	杨雨生
杨晓君	苏天虎	赵磊	赵大可	洪灏	张扬	张树义
张六顺	张庆山	姜静滨	唐玉伯	贺善征	董兆何	袁进英
梁纪德	商景林	曹政	龚金牛	斯拉木	傅锡宝	鲁发明
鄢玉星	蒲雪萍	谭宗泽				

主要参加编写人员所在的大专院校

中国政法大学	西南政法学院
西北政法学院	新疆大学
新疆师范大学	新疆公安司法管理干部学院
重庆商学院	新疆财经学院
乌鲁木齐职业大学	乌鲁木齐市党校

主要参加编写人员所属的法学研究会

中国法学会	中国行政法学研究会
甘肃省法学会	新疆法学会
中国经济法研究会新疆分会	

主要参加编写人员所在的党政机关

中共新疆维吾尔自治区党委 (组织部、宣传部)	新疆维吾尔自治区人民政府 (办公厅及十余个厅、委、局)
新疆生产建设兵团司令部	

导 言

冯 大 真

《中国行政法通论》，分上下两册，上册是其总论部分（简称《总论》）。

《总论》是由本书顾问张友渔、张尚鹗同志推荐的中国政法大学、西南政法学院、西北政法学院以及行政管理部门从事法学、行政法学教学与科研人员王连昌、陈立民、杨晓君、贺善征、蒲雪萍、谭宗泽等同志合编而成。

一

在我国社会主义法律发展史中，行政法是后起的一个法律部门，是党的十一届三中全会以后才开始蓬勃发展起来的。

1983年司法部、教育部所属法学教材编辑部组织编写的《行政法概要》出版发行，这对全国行政法学的教学和研究工作起了促进作用。

1983年前后，三所重点政法院校，均已设立了行政法教学研究室。这三所政法学院和北京大学公认行政法是仅次于根本法（《宪法》）的基本法律之一，其地位应列于刑法、民法和经济法之先。但是1983年至1985年高等学校法学教材《法学概论》、电大《法学概论讲义》二书的部门法中均无其地位。

至1986年，法律出版社《法学概论》编写组在第三版说明中称：“行政法是我国社会主义法律体系中一个重要部门，随着经

济体制改革和政治体制改革的全面展开，它的重要作用已日益显示出来。这次修改填写了行政法一章，由朱守真、吴祖谋执笔。”

通过百家争鸣，1986年，全国法学界的学者们同意把行政法作为我国法律体系中的一个重要部门。

二

我党三代领导集体都很重视行政法制工作。

我党第一代领导集体在建国之初，领导全国各族人民制定《共同纲领》后，又以《共同纲领》为依据，陆续制定了《中华人民共和国中央人民政府组织法》、《政务院及所属各机关组织通则》等行政法律，还制定了《治安保卫委员会暂行组织条例》、《城市户口管理暂行条例》、《中央金库条例》、《中华人民共和国劳动保险条例》、《对外贸易管理暂行条例》、《中华人民共和国暂行海关法》等行政法律、法规；1954年第一届全国人民代表大会召开，通过了我国第一部宪法，并以之为依据制定了《中华人民共和国国务院组织法》、《国务院关于设立、调整中央和地方国家行政机关及其有关事项的通知》、《中华人民共和国国家计划委员会暂行工作条例》、《国务院关于国家行政工作人员奖惩暂行规定》、《治安管理处罚条例》，等等。

党的十一届三中全会以后，邓小平同志成为我们党第二代领导集体的核心，他领导全国各族人民通过了1982年的《中华人民共和国宪法》，并以这部新宪法为基础，建立了有中国特色的社会主义行政法体系，1988年出版的《中国法律大全》，归为行政法部门的法律、法规，共有450件。党的十三大报告中指出：“为了巩固机构改革的成果并使行政管理走上法制化的道路，必须加强行政立法，为行政活动提供基本的规范和程序。要完善行政机关组织法，制定行政机关编制法，用法律手段和预算手段控制机构设置和人员编制。要层层建立行政责任制，提高工作质量和工作效率

率。要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监督，追究一切行政人员的失职、渎职和其他违法违纪行为。”

“目前，侵犯群众权利的现象仍时有发生。因此，必须抓紧制定新闻出版、结社、集会游行等法律，建立人民申诉制度，使宪法规定的公民权利和自由得到保障，同时依法制止滥用权利和自由的行为。”

“我们必须一手抓建设和改革，一手抓法制。法制建设必须贯穿于改革的全过程。一方面，应当加强立法工作，改善执法活动，保障司法机关依法独立行使职权，提高公民的法律意识；另一方面，法制建设又必须保障建设和改革的秩序，使改革的成果得以巩固。应兴应改革的事情，要尽可能用法律或制度的形式加以明确。……总之，应当通过改革，使我国社会主义民主政治一步一步走向制度化、法律化。这是防止‘文化大革命’重演，实现国家长治久安的根本保证。”

这里明确地指出了当前我国行政法制建设的基本任务、目的和要求、基本原则及其历史与现实意义。

党的十三届四中全会，确定了江泽民同志为我们党第三代领导集体的核心，继续坚持和发展了我们党第二代领导集体马克思主义的法制理论体系，他在庆祝国庆40周年大会讲话时，把我国的社会主义民主和法制建设，作为当前党指导我国人民建设有中国特色的社会主义行动纲领的基本内容之一。他指出：“建设高度的社会主义民主和完备的社会主义法制，是我国社会主义现代化建设的一个重要目标和任务，是党和人民群众的共同愿望。建国以来特别是近十年来，我国的民主和法制建设取得了显著成就，在国家和社会生活的主要方面已基本有法可依。同时要看到，我国的民主、法制建设仍是一项十分艰巨的任务。”他还指出，我国民主法制建设的基本原则是：“必须从我国的实际出发，沿着社会主义的方向和轨道有领导有秩序地逐步进行。在这个过程

中，我们可以借鉴资本主义国家的某些做法，但绝不能照搬。”这既是40年民主与法制建设的基本经验，又是今后民主与法制建设必须坚决遵循的基本准则。

行政法是整个社会主义法制的重要组成部分，它与刑法、民法和经济法有着共同的总的目的、总的任务、总的立法原则，但又是相对独立的部门法。

三

第七届全国人大二次会议以来，我国集中精力抓了行政立法和监督工作。近两年来，通过并实施的重要行政法律就有下列几个：

1.《集会游行示威法》。这部法律根据宪法精神，既对保障公民集会游行示威的权利作了具体规定，为公民行使宪法赋予的这项民主权利提供了明确的法律依据；又对这项权利如何正确使用作了必要的规定，防止有人滥用权利，干扰和破坏正常的社会、工作、生产、生活秩序。现在，《集会游行示威法》已经实施，一切国家机关、社会团体、企事业单位和公民都应严格依本法办事，把集会、游行活动纳入社会主义法制的轨道。

2.《军事设施保护法》。它的制定和实施，对于保护军事设施的安全，保障军事设施的使用效能，增强国防观念，加强国防现代化建设，均有重要作用。

3.《城市居民委员会组织法》。它是在1954年发布的《城市居民委员会组织条例》的基础上制定的。由群众依法自我管理、自我教育、自我服务，对发展城市基层民主，推动社会主义物质文明、精神文明建设，有着深远的意义。

4.《环境保护法》，是在1979年公布的《环境保护法（试行）》的基础上修改而成的。防治环境污染是关系人类生存和发展的全球性问题，引起世界各国关注。本法修改和实施后，必将

对我国环境保护工作的管理体制、环境质量和污染物排放标准，以及监督管理等起到积极作用。

5.《城市规划法》，它的制定和实施，对促进我国城市规划的科学管理，保证城市规划的顺利实施，有着重要作用。

6.《香港特别行政区基本法》及其附件，具有重大的历史意义和国际意义。它体现了“一国两制”的伟大构想，既维护了国家的主权和领土完整，又能保障香港的繁荣和稳定，符合包括香港同胞在内的全国人民的根本利益。

此外还有著作权法、铁路法、国旗法。这些法律也是很重要的。

近年来，国务院发布的行政法规，国务院各部、委、署、行、局发布的行政规章制度，比新中国成立以来的任何一年都多。目前，我国以宪法为基础的社会主义法律体系已初步形成。我国政治生活、经济生活和社会生活各个方面无法可依的局面已经有了很大的改变。今后各级政府要围绕治理整顿和深化改革，以及建设之急需，抓紧制定一系列法律草案、法规和规章制度；继续大力普及法律常识，提高全民族的法制观念；进一步加强和健全执法监督检查体系，坚决纠正目前还比较普遍存在的有法不依、执法不严的现象。去年10月1日已经实施《中华人民共和国行政诉讼法》，在此我表示祝贺，并愿把这方面的宣传鼓动工作抓好，使行政法制工作在保障和促进社会主义现代化事业中大放光彩。

目 录

前 言	铁木尔·达瓦买提 (1)
总 序	张尚鸾 (3)
导 言	冯大真 (8)
第一篇 行政法概论	(15)
第一章 行政与行政管理法制化	(16)
第二章 行政法的概念和本质	(24)
第三章 行政法和行政法学的历史发展	(36)
第四章 行政法的地位、任务和作用	(53)
第五章 行政法律关系	(62)
第六章 行政法律规范和行政法律形式	(77)
第七章 行政法体系和行政法学体系	(90)
第八章 行政法的基本原则	(100)
第二篇 行政组织法概论	(113)
第一章 行政主体	(114)
第二章 国家行政机关	(123)
第三章 国家公务员法	(147)