

全国法院干部业余法律大学教材

中国行政法 讲义



人民法院出版社

中国行政法讲义

全国法院干部业余法律大学
行政法教研组编写

主 编 罗豪才
副主编 梁书文 孙常立
撰稿人 (按姓氏笔划排列)
刘同朝 孙常立 吉罗洪
罗豪才 姜明安 赵建华
姚克明 梁书文

人民法院出版社

中国行政法讲义

全国法院干部业余法律大学

行政法教研组编写

主 编 罗豪才

副主编 梁书文 孙常立

人民法院出版社出版发行

(北京市东交民巷27号)

新华书店经销

北京市朝阳区东华印刷厂印刷

850×1168毫米 大32开 15.125 印张 376 千字

1992年 6月第1版 1992年 6月第1次印刷

印数：00001——50000

ISBN 7-80056-101-1/D·201 定价：7.10元

说 明

本书由罗豪才主编，梁书文、孙常立副主编，各章撰稿人为（按撰写章节先后为序）：

罗豪才：第一、二章

梁书文：第三、十四、十六章

姜明安：第四、十九章

孙常立：第五章

吉罗洪：第六、七章

刘同朝：第八、九、十三章

刘同朝、吉罗洪：第十章

姚克明：第十一、十二、十五章

赵建华：第十七、十八章

在本书编写过程中，姜嘉禧、王天成和苗青等同志帮助整理资料 and 提供宝贵意见，特此表示谢意。

由于水平所限，难免有疏漏与不当之处，敬请读者批评指出，以便再版时匡正。

编者

1990年12月

前 言

根据国家教育委员会关于成人高等学校法学教学的要求，为了适应全国法院干部业余法律大学的教学需要，由本校教材编审委员会负责组织，以法院系统高职级的审判员、研究员和本校教师为主，邀请有关高等院校部分教授、专家参加和指导，从1985年春季开始，前后用了五年多时间，编写了法学基础理论、中国宪法、中国司法制度、中国刑法、中国刑事诉讼法、中国民法、中国婚姻法、中国经济法、中国民事诉讼法、国际私法、海商法、法医学、诉讼文书写作、中国行政诉讼法和中国行政法等十五门法学基础课和专业课的系列教材。

我们编写这套系列教材，是以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导思想，贯彻理论紧密联系实际的原则，力求正确阐述我国法学的基本理论和基本知识，具体讲明有关立法本意和司法解释的要旨，介绍我国法学研究的新成果和审判实践的新经验，努力探讨解决实际问题的观点和方法，既具有理论的正确性，又突出实践性、应用性，力争做到因材施教，学以致用。

这套教材先以讲义的形式在我校1985级教学中试用，并报送国家教育委员会审核评估。国家教育委员会委托全国高等教育自学考试指导委员会法律专业委员会在1988年对中国司法制度、中国刑法、中国民法三门课程的讲义进行了分析评估，认为这三本教材“突出了理论联系实际的原则，根据我国现行法律和司法解释，正确阐明了三门课程的基本理论、立法精神以及司法实践的新情况、新经验，分析比较深入。这一点是三门教材的突出特点，并优于普通日校编写的教材”。

根据教学试用中的反映和意见，我们又陆续对各学科的讲义进行了补充修订。由人民法院出版社正式出版，作为高等学校法学课系列教程供本校教学使用，亦可供高等法学院校、司法机关和自学者选用。

全国法院干部业余法律大学

教材编审委员会

一九八九年九月一日

责任编辑：胡玉莹

技术编辑：姚家清

ISBN 7-80056-101-1 / D · 201

版权所有 不准翻印 定价：7.10元

D9

60

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政法的概念.....	(1)
第二节 行政法律关系.....	(11)
第三节 行政法在法律体系中的地位和作用.....	(20)
第四节 行政法的基本原则.....	(27)
第五节 行政法学体系.....	(38)
第二章 行政法律关系主体	(42)
第一节 行政机关.....	(43)
第二节 国家公务员.....	(59)
第三节 被授权人和被委托人.....	(72)
第四节 其他行政法律关系主体.....	(81)
第三章 行政立法	(89)
第一节 行政立法概述.....	(89)
第二节 行政立法的体制.....	(96)
第三节 行政立法的程序.....	(103)
第四节 行政立法技术.....	(106)
第四章 行政行为	(113)
第一节 行政行为概述.....	(113)
第二节 行政命令行为.....	(123)
第三节 行政处理行为.....	(126)
第四节 行政监督行为.....	(132)
第五节 行政强制执行行为.....	(137)
第六节 行政处罚.....	(143)

第七节 行政程序.....	(152)
第五章 行政司法.....	(161)
第一节 行政司法概述.....	(161)
第二节 行政复议.....	(165)
第三节 行政仲裁.....	(172)
第四节 行政调解.....	(178)
第五节 行政裁决.....	(182)
第六章 行政合同.....	(186)
第一节 行政合同概述.....	(186)
第二节 行政合同的缔结、履行和终止.....	(192)
第三节 行政合同中当事人的权利和义务.....	(195)
第四节 我国目前主要的几种行政合同.....	(198)
第七章 行政责任.....	(206)
第一节 行政责任概述.....	(206)
第二节 行政违法责任.....	(210)
第三节 行政侵权责任.....	(213)
第四节 行政赔偿.....	(215)
第五节 行政纪律责任.....	(220)
第八章 监督行政行为.....	(223)
第一节 监督行政行为概述.....	(223)
第二节 行政机关自身的监督.....	(223)
第三节 权力机关、检察机关和审判机关的监 督.....	(230)
第四节 非国家机关的监督.....	(234)
第九章 公安行政法.....	(237)
第一节 公安行政法概述.....	(237)
第二节 公安行政管理.....	(245)
第三节 违法行为及其行政处罚.....	(246)

第四节	审判公安行政案件需注意的问题·····	(254)
第十章	自然资源行政法·····	(259)
第一节	自然资源概述·····	(259)
第二节	自然资源行政法·····	(260)
第三节	自然资源行政管理·····	(264)
第四节	自然资源行政诉讼·····	(274)
第十一章	工商管理行政法·····	(277)
第一节	概述·····	(277)
第二节	工商行政法·····	(279)
第三节	违法与处罚·····	(285)
第四节	工商行政机关的任务和职权·····	(291)
第五节	工商行政案件的审理·····	(293)
第十二章	税务行政法·····	(303)
第一节	概述·····	(303)
第二节	税务行政法·····	(306)
第三节	违法与处罚·····	(312)
第四节	税务机关的任务和职权·····	(315)
第五节	对税务行政案件的审判·····	(319)
第十三章	环境保护行政法·····	(324)
第一节	环境保护行政法概述·····	(324)
第二节	环境保护行政管理·····	(328)
第三节	违法行为及其行政处罚·····	(333)
第四节	环境保护行政案件分析·····	(337)
第十四章	交通运输行政法·····	(339)
第一节	交通运输行政法概述·····	(339)
第二节	交通运输行政管理·····	(342)
第三节	交通运输行政处罚·····	(358)
第四节	法院处理交通运输行政案件应注意的	

问题	(364)
第十五章 城市规划行政法	(369)
第一节 概述	(369)
第二节 城市规划行政法	(371)
第三节 城市规划行政管理机关的任务和职权	(375)
第四节 对城市规划行政案件的审判	(378)
第十六章 卫生行政法	(382)
第一节 卫生行政法概述	(382)
第二节 卫生行政管理	(385)
第三节 卫生行政处罚	(399)
第四节 法院处理卫生行政案件应注意的问题	(403)
第十七章 商标行政法	(407)
第一节 商标概述	(407)
第二节 商标行政法与商标权	(408)
第三节 商标行政管理	(409)
第四节 违反商标法行为及其行政处罚	(415)
第五节 人民法院对商标行政案件的审理	(418)
第十八章 民政行政法	(421)
第一节 民政行政概述	(421)
第二节 民政行政法概述	(423)
第三节 我国民政行政法的主要内容	(424)
第四节 民政行政违法行为及其行政处罚	(431)
第五节 民政行政复议和民政行政诉讼	(433)
第十九章 海关、商检、外汇行政法	(436)
第一节 海关行政法	(436)
第二节 商检行政法	(451)
第三节 外汇行政法	(460)

第一章 绪 论

第一节 行政法的概念

一、行政的涵义

行政通常可分为国家的行政和社会组织的行政。行政法上的行政是指国家的行政，这在国外通称为“公共行政”。

行政是个多义词。它通常是指“执行事务”、“政务的管理”等。

根据我国对行政概念运用的实际情况，行政可指两个方面：一方面是指国家与公共事务的决策、组织、领导和调控；另一方面是指承担国家与公共事务的决策、组织、领导和调控一类职能的国家行政机关。因此，从这个意义上讲，行政具有执行性、层级性和强制性的特点。

确定行政的涵义十分困难，国内外学者的见解很不统一，各有各的说法。有几种主要观点介绍如下：

一种观点认为，行政是指国家意志的执行。这个观点是以美国行政学家F·古德诺的政治、执行二分说为基础的。古德诺认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。制定政策是政治，执行政策是行政，政治与行政应分立。这种观点在议会主权盛行、“管理最少的政府是最好的政府”的时代有一定价值。相对于“至上”的议会来说，说行政是国家意志的执行，是对的。但在现代，行政在其活动的范围内，可以说既是国家意志的

表达，又是国家意志的执行。因为在不同等级的行政机关都有决策活动，只是决策的层次、范围、效力的等级不同罢了。很难说行政不是国家意志的表达。

另一种观点认为，行政是指国家立法、司法以外的一类国家的职能，或者说是指除立法作用、司法作用以外所有国家的作用。这种观点是以国家职能的分工或国家作用的分类为基础的，人们通常称为“排除说”。这种观点就三权分立来说有一定价值。但由于现代行政的发展，出现了职权交叉和混合的现象。同样一个行政机关，可以同时具有行政职能、准立法职能和准司法职能。所以用“排除说”来表述行政的涵义是越来越困难的。

再一种观点认为，行政即管理，也就是行政管理活动。这个见解在我国相当流行。其优点是简明扼要，通俗易懂。但是，“行政”与“管理”在一定意义上是同等概念，严格地说，用管理来确定行政，并没有充分表述行政的涵义，还应作补充和解释。

还有一种观点认为，行政是指国家事务的管理。美国《社会科学辞典》解释说，“行政为国家事务的管理”。萨佛里兹编的《公共行政辞典》认为，行政是政府事务的管理和指导。^①这个见解与上述第三种见解以及我们的见解比较接近。其不足之处，仍有表述不够充分之嫌。

我们认为，行政是指国家与公共事务的决策、组织、领导和调控。这个定义包含以下几层意思：（一）行政活动的范围逐步扩大，现代行政已不限于管理国家事务，还越来越广泛地管理公共事务；（二）行政活动的目的是为了实现对国家事务和公共事务的管理；（三）行政活动的方法和手段是决策、组织、领导和调控。正是在这些方面，行政与立法、司法、检察存在着原则的区别。

^① 萨佛里兹：《公共行政辞典》，1985年英文版第8页。

二、行政法的涵义

行政法是国家重要的部门法之一，是调整行政关系的法律规范的总称，或者说是调整国家行政机关在行使其职权过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。这个定义说明行政法是国家一类法律规范的总称；说明这一系列法律规范调整的对象是行政关系，而不是别的社会关系。所谓调整行政关系就是规定行政关系各方当事人之间的权利义务关系。

目前，国内外学者，由于所持的依据和标准不同，对行政法所下的定义也很不相同。其中许多定义都有参考价值，但也有的认为行政法是行政管理法，从而忽略了与行政相对一方的权利，否定了监督行政行为也是行政法的基本内容；还有的认为行政法是控制行政行为的法；或认为行政法是行政机关制定的法等等。上述定义的表述明显不妥，都有其片面性。我们认为，下定义时应把握对象的特征。马克思主义告诉我们，法律是国家对社会关系的调整和规范。因此，只有根据法律所调整的社会关系，亦即其调整对象，给其下定义，才能把握住该部门法律的本质特征。大家知道，部门法区分的最主要依据是调整对象的特殊性。矛盾的特殊性是一事物区别于他事物的根据。根据行政法调整对象的特殊性，我们可以说，行政法是调整行政关系的法律规范的总称，其中包括行政行为规范和监督行政行为规范。

三、行政法的调整对象

每一个部门法都有其特定的调整对象。行政法的特定调整对象是行政关系。行政关系是指国家行政机关在行使其行政职能的过程中所发生的各种社会关系。行政职能是行政关系的核心，只有与行政职能的行使直接发生关系的才是行政关系，与行政职能的行使无关的社会关系不是行政关系。行政关系一般可概括为三

类。（一）行政机关之间的关系，行政机关与其公务员之间的关系。这类关系通常称之为内部行政关系，其特点是主体之间的关系，要受到层、级的节制，特别是上下级关系中，命令与服从是其关系的主要模式。在同级关系中，其共同的上级协调往往必不可少；（二）行政机关与其他组织，包括作为相对一方的其他国家机关和外国在华的组织的关系，行政机关与公民、外国人、无国籍人之间的关系。这种关系通常称为外部行政关系，其特点是行政主体处于主导地位，双方意思表示不对等，而且不受层、级的节制；（三）其他国家机关对行政机关的监督关系，这类关系通常也是由于行政职能的存在及其行使引起的。在这类关系中，行政机关处于被监督的地位，监督主体处于主导地位。监督行政行为的关系有自己的特点，但其基础仍然是行政关系。上述三类关系是互相关联，密不可分的，不能绝对割裂三者的关系。尤其不可忽视第三类的关系。

在学习行政法调整对象时，应注意以下两点：

首先，不能混淆行政关系与行政法律关系。行政法的调整对象是行政关系，而不是行政法律关系。行政关系是行政法赖以存在的前提，行政法律关系则是行政法调整行政关系的结果。未经行政法规范的行政关系不是也不能成为行政法律关系。实践中，并非所有的行政关系都已转变为行政法律关系了，这可能因为某种行政关系尚不需以法律来调整，也可能因为某种行政关系尚无法律来调整。例如，国家机关中的行政主体与党组织的关系，目前尚不需变为行政法律关系；国家机关与企业的关系，在某些领域中，目前尚无法形成行政法律关系。我国是一个发展中国家，很多关系尚在发展完善之中，很多经验尚有待总结归纳。当前，我国正处于改革、开放时期，新的社会关系层出不穷。在这种情况下，区别行政关系与行政法律关系，有利于及时研究实践需要，丰富立法思路，促进行政法的发展、完善。

其次，行政关系并不以行政机关参与的社会关系为限。行政机关是国家行政职能的主要承担者，但不是唯一承担者。立法机关、司法机关和其他社会组织，也可能承担着一部分国家行政职能（特别是内部行政职能）。唯其如此，我们不能一谈到行政关系，就认为其中必有一方是行政机关。当然，通常情况下，行政关系中都有一方是行政机关。但非国家行政机关作为行政主体即行政职权、职责的承担者，在现实生活中是存在的，这点不能忽视。

四、行政法的渊源

行政法是一系列行政法规范的总称，这一系列规范是通过丰富的法律形式表现出来的。表现行政法规范的形式，就是行政法的渊源。

行政法的渊源很多。为了便于把握其脉络，我们可以将其分为一般渊源与特别渊源两大类。行政法的一般渊源是指国家权力机关或行政机关各自制定的规范性文件；行政法的特殊渊源则是指国家权力机关、行政机关与其他国家或社会组织共同制定的规范性文件及有关的法律解释。行政法的这两种渊源有一定的区别，前者是主流，后者则是辅助性的。

我国行政法的一般渊源，依其制定主体、效力层次、制定程序的差别，可分为下述几种形式：

（一）宪法

宪法是国家的根本大法，是母法，具有最高的法律效力，是立法的依据。宪法中确认了一系列行政法规范，例如各级人民政府的组织，以及国家行政管理原则。宪法确认的这些规范通常是基础性的、纲领性的、指导性的，对所有的行政法规范都具有统率的作用。可以说，其他形式的行政法规范都是在此基础上发展的。

（二）法律

法律包括基本法律与法律两类。《国务院组织法》、《行政诉讼法》等法，属基本法律；《专利法》、《森林法》等法，则属一般法律。这类行政法律规范效力低于宪法，但高于其他行政法律规范，是我国常见的行政法渊源。

（三）行政法规与部门规章

行政法规是国务院制定的关于行政管理的规范性文件的总称，部门规章则是指国务院各部委制定的规范性文件的总称。部门规章的效力低于行政法规。目前，这种行政法律规范数量较多，是我国重要的行政法渊源。

（四）地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例

地方性法规是指省、直辖市的人民代表大会及其常委会，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，所制定的规范性文件的总称。地方规章是指省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律和行政法规所制定的规范性文件的总称。自治条例和单行条例是民族自治地方的人民代表大会，依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限，结合当地的政治、经济和文化的特点，所制定的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常委会批准后生效，自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或自治区的人民代表大会常委会批准后生效，并报全国人民代表大会常委会备案。地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例是行政法的一个渊源，在研究地方行政法时意义尤其重大。

以上我们简述了行政法的一般渊源。

行政法的特殊渊源，在我国目前有以下几种：

（一）法律解释

指有权解释，不包括学术解释等无权解释。有权解释包括立