

行政法概要

(校内用书)

北京政法学院国家法教研室编写

一九八二年六月

行政法概要

杨 达 同典泰
方 彦 朱维究 编 写

一九八二年六月 · 北京

编写说明

这部《行政法概要》初稿本，系作为本院法律专业学生选修课程暂用讲义，先行印出，以应急需。

多年以来，《行政法学》这门课程，在本院还是初次试行开设，由于编写人员水平所限，加之时间紧迫，又极少有关论著藉以参考，显然，其中存在问题很多，但短期内亦难以求得解决，所以，先作“征求意见稿”提供出来，便于讨论研究，吸取意见，以期经过共同探索，逐步修改补充。所提意见和赐赠资料，均请径寄本室，不胜感谢。

参加撰写这部讲义的教师有：

杨 达： 第一、二、三章

同典泰： 第四、五、六章

朱维究： 第七章

方 彦： 第八、九章并负责全书的校订和编纂

北京政法学院国家法教研室

一九八二年六月一日

行政法概要

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 行政法的概念、对象和特点.....	1
一、行政法的概念.....	1
二、行政法调整的对象.....	1
三、行政法的特点.....	2
四、行政法与其他法律部门的区别.....	3
第二节 我国行政法的历史发展.....	5
第三节 行政法的法源.....	7
第四节 行政法的本质.....	9
一、不同类型国家行政法反映的阶级利益 和要求不同.....	9
二、不同类型国家行政法的基本任务不同.....	10
第五节 研究行政法的意义和方法.....	12
一、学习行政法的目的和意义.....	12
二、行政法的研究方法.....	15
第二章 我国行政机关管理活动的主要原则	18
第一节 坚持共产党的领导，发挥国家行政 机关的效能.....	18
一、坚持共产党的领导.....	18
二、党的一元化领导是我国国家管理制度	

的基本形式·····	19
三、党政不分的“一元化”领导的弊端·····	20
四、实行党政分工制和发挥行政机关的作用·····	22
第二节 人民群众参加国家管理·····	24
一、人民群众参加国家管理的重要意义·····	24
二、群众路线是我国行政机关的工作路线·····	25
第三节 民主集中制·····	28
一、民主集中制的涵义·····	28
二、民主集中制在我国行政机关的表现·····	29
三、集体领导是我国行政机关贯彻民主集中制的重要体现·····	30
四、民主集中制与剥削阶级国家的官僚集权制是根本对立的·····	31
第四节 各民族权利平等·····	33
一、保证各民族权利平等的实施·····	33
二、各民族平等地参加国家管理的形式和内容·····	34
三、贯彻民族权利平等原则的重要意义·····	35
第五节 国家实行计划化管理·····	37
一、国家行政机关实行计划管理的任务和作用·····	37
二、我国实行国民经济计划化的目的·····	39
三、我国国民经济计划化的组织·····	40
四、“计划就是法律”·····	40
五、我国行政机关是国家组织实施国民经济计划的执行机构·····	41
第六节 健全社会主义法制·····	43

一、法制的概念	43
二、社会主义法制的任务	44
三、国家行政机关必须依法办事	46
第三章 国家行政机关	49
第一节 国家行政机关的概念	49
一、国家行政机关的概念	49
二、国家行政机关同其他国家机关、企业、 事业单位以及社会团体的区别	50
第二节 国家行政机关的性质和任务	52
一、国家行政机关的性质	52
二、国家行政机关的任务	53
三、两种类型国家行政机关的主要区别	55
四、我国行政机关与其他国家机关的关系	59
第三节 我国最高国家行政机关	62
一、国务院的性质、组成和职权	62
二、国务院的工作程序和组织机构	64
三、国家行政机关设立、合并和撤销的法律程序	66
第四节 我国地方国家行政机关	68
一、地方各级人民政府的职权	68
二、地方各级人民政府的组织机构和体制	71
第五节 我国民族自治地方的国家行政机关	73
一、民族自治地方国家行政机关的性质和作用	73
二、民族自治地方自治机关的组成和职权	74
三、自治机关的民族化	76
第四章 国家行政工作人员	79
第一节 国家行政工作人员的概念和种类	79
一、国家行政工作人员的涵义	79

二、国家行政工作人员同其他工作人员的区别·····	81
三、国家行政工作人员的种类·····	83
第二节 担任国家行政职务的条件·····	86
第三节 国家行政工作人员职务关系的变更和消灭·····	93
第四节 国家行政工作人员的职务和职称·····	98
第五节 国家行政工作人员履行职务的权利和义务·····	103
第六节 国家行政工作人员的工资福利制度·····	107
第七节 国家行政工作人员的培养、使用和考核·····	114
第八节 国家行政工作人员的奖惩制度·····	119
第五章 行政法规 ·····	125
第一节 行政法规的概念·····	125
一、行政法规的概念·····	125
二、行政法规的特点·····	126
三、行政法规的地位和作用·····	129
四、林彪、江青反革命集团对我国行政法 规的破坏·····	132
第二节 行政法规的分类·····	133
一、行政法规的种类·····	133
二、行政法规的分类·····	136
第三节 行政法规的制定和审批程序·····	138
一、行政法规的制定程序·····	138
二、行政法规的审批程序·····	143
第四节 行政法规的效力·····	147
一、关于时的效力·····	147
二、关于地的效力·····	149
三、关于人的效力·····	150
第五节 行政处罚·····	151

一、行政处罚的概念·····	151
二、国家保证行政法规的执行办法·····	152
三、行政处罚的种类·····	154
第六章 国家行政管理的法制保障 ·····	159
第一节 法制保障的意义·····	159
一、法制保障的意义·····	159
二、外国实施政府“监督”简述·····	165
第二节 行政监督·····	168
一、国家权力机关的监督·····	169
二、国家检察机关的监督·····	172
三、国家行政机关之间的监督·····	173
四、财政监督·····	177
第三节 人民群众来信来访·····	178
一、做好人民群众来信来访工作的意义·····	178
二、人民群众的监督·····	180
第四节 控告与申诉·····	183
第七章 公安管理 ·····	188
第一节 公安管理的性质和任务·····	188
一、公安管理的概念·····	188
二、公安管理的性质和任务·····	188
三、公安管理的重要意义·····	189
第二节 我国公安管理的主要机构和职权·····	190
一、我国公安机关的职责·····	190
二、我国公安管理机构的设置·····	191
第三节 公安管理的主要内容·····	193
一、社会治安管理·····	193
二、消防管理·····	198

三、国境治安管理·····	199
四、内部保卫管理·····	202
五、劳动教养管理·····	203
第四节 我国群众性的治安保卫组织·····	205
一、治安保卫委员会的性质和作用·····	206
二、治安保卫委员会的组织和任务·····	207
第五节 我国治安管理的强制措施·····	208
一、制定《治安管理处罚条例》的意义·····	208
二、违反治安管理行为的性质和种类·····	209
三、执行治安管理处罚的程序·····	210
第八章 民政管理·····	212
第一节 民政管理的方针和任务·····	212
一、民政管理的涵义·····	212
二、民政管理的方针和任务·····	213
第二节 民政管理的性质和作用·····	214
第三节 民政管理机构及其职责·····	218
第四节 我国民政管理的主要内容和制度·····	220
一、我国的优抚制度·····	220
二、退伍军人安置·····	226
三、生产救灾和农村救济·····	227
四、城市社会救济和社会福利事业·····	231
五、行政区域划分·····	236
第九章 司法行政管理·····	242
第一节 司法行政管理的性质和任务·····	242
第二节 司法行政管理机构和体制·····	245
第三节 我国人民律师制度·····	248
第四节 我国公证制度·····	251

第一章 绪 论

第一节 行政法的概念、对象和特点

一、行政法的概念

行政法是调整国家行政机关之间及其在行政管理活动中同其他国家机关、企业事业单位和公民之间相互关系的法，它包括国家行政机关的管理体制、管理活动原则、管理方面的权限、组织法、办事规程和行政工作人员奖惩规定等，是一个重要的法律部门。

中华人民共和国行政法，是我国社会主义法律的重要组成部分，它反映着工人阶级和广大劳动人民的意志，是为人民民主专政、建设社会主义现代化强国服务的。我国各级国家行政机关是各级权力机关的执行机关，负责实施宪法、法律、法令和国家权力机关赋予的各项任务。我国行政法是广大人民群众通过国家行政机关，实现人民民主专政，发展社会生产力，维护社会主义法律秩序，提高人民物质文化生活，建设社会主义的有力武器。

二、行政法的调整对象

行政法调整的社会关系是：国家行政机关为保卫、巩固

和发展社会主义财富，维护社会秩序，提高人民物质和文化生活，保障公民的权利，保卫国家的独立和安全过程中所产生的各种社会关系。凡是行政法规调整的社会关系，都是行政法研究的对象。

我国行政法调整的社会关系，大致可以分为下列两种：

（一）国家行政机关之间发生的社会关系。如国务院与各部、各委员会，中央国家机关与地方国家机关之间的关系；

（二）国家行政机关同其他国家机关、企业事业机关、集体经济单位与公民之间发生的社会关系。

行政法作为我们国家的一个法律部门来说，我们不仅要研究国家行政机关（包括行政机关所属企业、事业单位的行政机构）在进行国家管理的执行和指挥活动，而且还要研究我国建国以来行政机关管理活动的经验，尤其应着重研究国家行政机关的组织体制、管理原则和干部制度等等。从行政法学的研究对象来说，我们既要研究和了解社会主义国家的行政法，又要研究和了解资产阶级国家和旧中国的行政法，从而找出其产生、发展的规律性，健全我国行政机关执行和指挥活动。

三、行政法的特点

行政法具有如下特点：

第一，这种行政法关系的一个主体是国家行政机关，两个公民之间不可能发生行政法律关系，因为他们之中无论是谁，都不具有实施执行与指挥活动的义务和权利。这表明国家行政机关是作为国家职能的担负者而出现，它是根据国

家所赋予的权限，以国家的名义来活动，但不能越过赋予它权利的界限。国家行政机关在其权限以内，为了执行法律而发布的命令，自然是必须无条件的执行。

第二，这种行政法关系是在执行和指挥活动的过程中发生，是国家行政机关单方面的行政措施，这里虽然没有对方的同意，甚至违反着对方的意愿，也是能够发生的。在这些关系中，国家行政机关是作为权利义务者而出现，它必须完成法律或其他法令所赋予它的一切，这是由国家管理工作的权力性质决定的。

第三，在行政法关系中违犯了法律规范，违法者（不论是机关、公职人员或公民）都要对代表国家的机关负责。其所以要向国家负责，是因为这是违犯了国家的利益，按照法律规定，除向国家负责以外，还要向受害的公民负责。

第四，解决双方之间所发生的争议，在行政法关系上适用强制的方法，一般地是用行政法的程序来办理，即依据行政程序，而不是依据司法程序。

上述这些特点，要综合在一起进行分析，才能说明行政法关系的性质，如是单独进行分析，就可能将其认定为其他某个法的部门（如财政法、劳动法等）的关系特点。因此，在行政法关系中各项特点的同时存在，是由行政法的本质、内容和产生此项关系的条件及程序所决定的。

四、行政法与其他法律部门的区别

行政法是由国家制定的，并表现在国家机关的规范性法令中，它是调整国家行政机关执行与指挥活动中所形成的社会关系的行为规则。为了保证人民民主专政任务的实现，行政

法 规 范 的 内 容 随 着 国 家 政 治、经 济 的 发 展 变 化 而 变 更。

行政法与宪法有着密切的联系。我国宪法不只是规定了国家权力机关、行政机关、审判机关和检察机关的性质、地位与活动原则，公民的基本权利和义务，而且还规定了行政法的各项原则和一切制度。它是行政法体系的基础和其所依据的重要原则。

行政法与民法也有联系。关于财产关系的许多不同方面，是由行政法和民法调整着，如财产的征收和没收，在这种关系中，由此而发生的关系，是由行政法规范来调整。但是，对于被征收财产的所有权转移和对于损失了的财产的赔偿，则是由民法规范所调整。

行政法在许多方面同劳动法也有联系。如劳动关系的调整，这是属于劳动法调整的范围，但是，国家机关有组织劳动、雇用、解雇及采取奖惩办法的权利与义务，为了保护劳动条例的遵行和国家实行监督实施，同国家组织活动有关联的一切，都是行政法调整的。

行政法也同调整家庭、婚姻关系的婚姻法有联系。调整上述关系的某些法律规范的执行，是由国家行政管理的各该机关负责。国家不仅赋予这些机关一定的权限，而且还规定了这些机关在登记、死亡、出生、结婚、离婚时，同公民的相互关系的方式。凡是规定着国家行政机关的组织 and 活动的各项规范，都是属于行政法。

总之，行政法是在组织和实施国家行政机关管理活动过程中，调整着公民和国家机关之间的、社会团体和国家机关之间的、以及国家机关彼此之间的社会关系。并且还规定着在这种活动的范围以内公民和社会团体的权利和义务，规定在完成建设社会主义任务中国家行政关系的组织、权限和活

动的方法等。行政法研究的对象表明，它是社会主义法律的一个部门，行政法所调整的社会关系与我国宪法、民法、劳动法、财政法是有区别的。

第二节 我国行政法的历史发展

在我国历史上，有关行政法的规范，在封建法律中就已经出现。商鞅在秦国变法的一个内容，曾规定“宗室非有军功论，不得为属藉”，取消世卿世禄制度，使“有功者显荣，无功者虽富无所芬华”。（《史记·商君列传》）到了唐代，地主阶级为了提高封建国家的统治效能，也注意行政立法。根据《通典》记载：贞观六年，唐朝廷文武官员不过六百四十二员。《唐律疏议·职制》篇规定：“诸公事应行而稽留，及事有期会而违者”，都要受到制裁。资产阶级从封建地主阶级手里夺得政权以后，也注意提高国家机器的效能，一些资产阶级国家进行过多次行政改革，颁布了许多行政法规。如美国不但制定了行政法，将行政法作为一个单独的法的部门，而且为保证行政法的实施，还设置有行政委员会。在本世纪初，特别是在三十年代罗斯福新政实施以后，随着行政职能的扩大而迅速发展起来，如工业规则、劳动保护等重要政策、法令的实施，都有专门的组织负责，于是行政委员会作为重要政策、法律实际执行的机构，与一般行政机关处于相对独立的地位。它除了行政权限以外，还具有某种立法和司法的权限，这美国的行政权力扩大，国家对社会经济生活的管理加强是有密切关系的。

上述封建的和资本主义的行政法，是反映封建地主阶级

和垄断资产阶级意志和利益的，为维护剥削制度和实现资产阶级专政服务的。它与我们社会主义国家的行政法是有着本质区别的。但是它规定的官吏考核制度，讲究工作效率等，还是值得参考借鉴的。

在夺取全国政权以前，我们党在革命根据地的政权建设中就制定过一些行政法规。在各个革命根据地，我们党强调行政机构“精兵简政”，要求干部克己奉公，忠于职守，并树立艰苦奋斗，坚定牺牲精神，提高工作效能的工作作风。对于那些贯彻政府法令，积极工作，尊重人民民主权利，为群众谋利益，完成任务的工作人员，给予嘉奖、奖状和奖金。而对于那些工作消极敷衍，不负责任，放弃职守，强迫命令，生活腐化和浪费公款公粮的人，则分别情节轻重，给予警告、记过、撤职、撤职查办等处分。犯法者还要由政府依法治罪。这些行政法规范的执行，在当时的政府机构和工作人员中，实现了功过分明，赏罚分明，从而提高了工作效率，收到了良好的效果，使根据地成为全国的楷模。

中华人民共和国成立后，我们党和国家在总结革命根据地经验的基础上，先后制定了各级人民委员会组织法、政务院所属各机关组织通则和国家机关办事章程等。并依照宪法和国务院组织法的规定，还设立了中央监察部和县以上的人民检察机关。在一个时期内，普遍地建立了“人民监察通讯员”和“人民检举接待室”。这对于监督各级国家行政机关及其工作人员是否履行其职责，以及检举其中的违法失职的机关和人员，保障人民的控告权，发挥了积极的作用。此外，在1954年制定的人民检察院组织法，还作了“一般监督”的规定，把对于各级行政机关所发布的决议、命令和指示，是否合法也作为其行使检察权的重要内容。所有这些法

律规定，以及监察机关的设置，都充分说明当时对于健全行政法规和制度，防止官僚主义的滋生是相当重视的。

“文化大革命”期间，林彪、江青反革命集团为实现其篡党夺权的野心，却把我国社会主义的行政法规诬蔑为“修正主义”的“旧条条”、“旧框框”，使许多行之有效的制度遭到严重破坏，造成了编制庞大、机构重叠、人浮于事，工作效率很低。有的地区行政人员比“内乱”前增加一倍多，形成了会议泛滥和文件成灾。这种状况如不改变，就会使官僚主义越来越严重，工作效率会越来越低，势必要拖四个现代化的后腿。为了解决这些弊端，除提高思想认识外，还必须对国家机关的规章制度进行研究，总结正反两方面的经验，逐步健全行政法规，明确各级行政机关及其工作人员的职责。真正做到机构有权限，部门有分工，干部有职责，优劣有奖惩，充分调动广大干部的积极性，提高行政机关的工作效率，切实保障公民的基本权利，以促进四个现代化建设事业的发展。

第三节 行政法的法源

法的渊源是指法的各种具体表现形式。如法律、法令、条例、规程、决议、命令、习惯和判例等。法必须经过国家机关制定为具体形式的法律规范，才能具有法律的效力。

在历史上，不同历史类型的法，以及同一类型的法在不同的国家，法的渊源有所不同。如古罗马奴隶制国家的法的渊源，主要是法律和习惯、另外，最高裁判官的告示、法学家的著作也被视为法的渊源。在我国封建社会，封建的纲常

礼教和习惯，在法的渊源中占有重要的地位，而在刑法和行政管理方面，则以成文法为主要渊源。这种成文法表现为不同形式，如唐律有律、令、格、式之分。资本主义法，在欧洲大陆各国，以成文法为主要渊源。如在英美各国，虽然宪法、法律是法的重要渊源，但判例和习惯法也占一定的地位。社会主义国家的法主要渊源是宪法和法律。在我国全国人民代表大会及其常务委员会制定和发布的法律、法令，国家行政机关制定和发布的规范性的决议和命令，地方性的法规等，都是法的渊源，都具有法律效力。

在我国，行政法的法源是：

一、我国宪法是国家的根本大法，它是我们国家全部立法的法律基础，具有最高的法律效力，其他法不能与它抵触，也是我国行政法的基本法源。

二、全国人民代表大会制定和修订刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律，是我国所有一切国家机关活动的基础。在我国，只有全国人民代表大会才有制定和颁布上述法律的权力，这些法律是国家实行行政管理的基础。

三、全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律，是我国行政机关制定和批准行政法规，发布决议和命令的重要依据。

四、国务院即中央人民政府，根据宪法、法律和法令，发布的决议和命令，国务院所属各部各委员会发布的命令，指示和部门性质的行政法规。

五、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府，依照法律规定的权限，制定和颁布的地方性法规，通过和发布的决议和命令。

六、中国共产党和国务院联合发布的决议和指示。