

行政法教程

XING ZHENG

FA JIAO CHENG

主 编 宋镇江

副主编 朱次凡

广西民族出版社

前 言

《行政法教程》是由湖南省党校教材编审委员会统一组织编写的教材。

本教材以坚持四项基本原则和改革开放的总方针为指导思想，以我国一系列现行行政法律、法规为依据，借鉴吸收了目前国内行政法教学研究中的部分新成果，较系统地介绍了行政法的基本理论、基础知识和基本资料，并针对干部教育的特点，力求做到简明扼要，通俗易懂，理论联系实际。它不仅可以作为党校讲授行政法的基本教材，而且可供政府部门、司法部门和其他实际工作者选用。

参加编写本书工作的是中共湖南省委党校、中国政法大学研究生院和湖南省法制局的法学教员、行政法研究生和政府法制建设的实际工作者。

本书主编宋镇江，副主编朱次凡。撰稿人（按撰写章节顺序）宋镇江：前言、第一、二章；朱次凡：第三、四章；王汉莲、陈端洪：第五章，段小安：第六章；刘丹：第七、十章；李素芳：第八、九章；陈建新：第十一、十二章。

由于我国行政立法尚不完善，行政法学的教学研究工作还起步不久，加上我们水平有限和时间仓促，在内容、体系上难免有疏漏与不当之处，恳请读者和同仁批评指正。

在编写过程中，作者参阅了不少行政法教材和专著，同时得到了有关领导的支持和帮助，在此一并鸣谢。

编者

1990年4月

(10 )	.....
(11 )	.....
(12 )	.....
(13 )	.....
(14 )	.....
(15 )	.....
(16 )	.....
(17 )	.....
(18 )	.....
(19 )	.....
(20 )	.....
(21 )	.....
(22 )	.....
(23 )	.....
(24 )	.....
(25 )	.....
(26 )	.....
(27 )	.....
(28 )	.....
(29 )	.....
(30 )	.....
(31 )	.....
(32 )	.....
(33 )	.....
(34 )	.....
(35 )	.....
(36 )	.....
(37 )	.....
(38 )	.....
(39 )	.....
(40 )	.....
(41 )	.....
(42 )	.....
(43 )	.....
(44 )	.....
(45 )	.....
(46 )	.....
(47 )	.....
(48 )	.....
(49 )	.....
(50 )	.....
(51 )	.....
(52 )	.....
(53 )	.....
(54 )	.....
(55 )	.....
(56 )	.....
(57 )	.....
(58 )	.....
(59 )	.....
(60 )	.....
(61 )	.....
(62 )	.....
(63 )	.....
(64 )	.....
(65 )	.....
(66 )	.....
(67 )	.....
(68 )	.....
(69 )	.....
(70 )	.....
(71 )	.....
(72 )	.....
(73 )	.....
(74 )	.....
(75 )	.....
(76 )	.....
(77 )	.....
(78 )	.....
(79 )	.....
(80 )	.....
(81 )	.....
(82 )	.....
(83 )	.....
(84 )	.....
(85 )	.....
(86 )	.....
(87 )	.....
(88 )	.....
(89 )	.....
(90 )	.....
(91 )	.....
(92 )	.....
(93 )	.....
(94 )	.....
(95 )	.....
(96 )	.....
(97 )	.....
(98 )	.....
(99 )	.....
(100 )	.....

目 录

第一章 行政法概述	(1)
第一节 行政法的概念.....	(1)
一、什么是行政.....	(1)
二、什么是行政法.....	(3)
三、什么是行政法学.....	(4)
第二节 行政法的调整对象及其渊源.....	(5)
一、行政法的调整对象.....	(5)
二、行政法的渊源.....	(5)
第三节 行政法的分类及其在法律体系中的地位.....	(8)
一、行政法的分类.....	(8)
二、行政法在法律体系中的地位.....	(9)
三、行政法的作用.....	(11)
第四节 行政法律关系.....	(13)
一、什么是行政法律关系.....	(13)
二、行政法律关系的构成要素.....	(13)
三、行政法律关系的产生、变更和消灭.....	(17)
四、行政法律关系的特点.....	(17)
第五节 行政法的基本原则.....	(20)
一、行政法基本原则的概念.....	(20)

二、合法性原则	(22)
三、合理性原则	(23)
第六节 我国社会主义行政法和行政法学的产生与发展	(24)
一、我国行政法的发展	(24)
二、我国行政法学的发展	(28)
三、本书的体系安排	(29)
第二章 国家行政机关	(32)
第一节 国家行政机关的概念	(32)
一、什么是国家行政机关	(32)
二、国家行政机关的种类	(34)
三、国家行政机关的结构	(37)
第二节 国家行政机关的法律调整	(39)
一、国家行政机关组织法	(39)
二、国家行政机关编制法	(42)
第三节 我国国家行政机关	(45)
一、中央行政机关	(45)
二、地方行政机关	(48)
三、民族自治地方的行政机关	(49)
第四节 我国行政机构的改革	(50)
一、行政机构改革的必要性	(50)
二、机构改革的目标	(51)
三、机构改革的关键	(51)
第三章 国家公务员	(53)

第一节 国家公务员概述	(53)
一、我国国家公务员的涵义、范围和基本	
(一) 的分类	(53)
(二) 公务员法的概念	(56)
(三) 建立公务员制度的目的和意义	(60)
第二节 外国公务员制度简介	(63)
一、西方国家公务员制度的产生和发展	(63)
(二) 我国国家公务员制度与西方国家公务	
(一) 员制度的区别	(67)
第三节 公务员的权利和义务	(69)
一、公务员权利和义务的概念	(69)
二、国外对公务员权利义务的法律规定	(71)
(三) 我国公务员的权利和义务	(72)
第四节 公务员的管理	(73)
一、公务员的管理机构	(73)
(二) 公务员的管理制度	(74)
第四章 行政行为概述和行政程序	(91)
第一节 行政行为概述	(91)
一、行政行为的概念	(91)
(二) 行政行为的构成要件	(92)
(三) 行政行为法的概念和作用	(94)
第二节 行政行为的种类	(96)
一、制定行政规范和采取行政措施的行为	
(一)	(97)
(二)	

(二、行政立法、行政执法和行政司法行为	(97)
(三、单方、双方和多方行政行为	(99)
(四、实体行政行为和程序行政行为	(100)
(五、要式行为与不要式行为	(101)
(六、主动行政行为和应请求的行政行为	(101)
(第三节 行政程序	(102)
一、行政程序和行政程序法的概念	(102)
(二、行政程序法的地位和作用	(104)
(三、行政程序法的基本原则	(106)
(四、几种常见的行政程序	(107)
(五、行政行为的效力	(107)
第五章 行政行为的内容	(111)
(第一节 行政立法	(111)
(一、行政立法概述	(111)
(二、行政立法体制	(114)
三、行政立法原则	(117)
四、行政立法程序	(119)
(五、行政立法技术	(122)
(六、行政法律规范的效力及其等级	(126)
(第二节 行政执法	(127)
(一、行政执法概述	(127)
(二、行政处理	(128)
三、行政监督检查	(131)
(四、行政奖励	(134)
五、行政处罚	(136)

(204 六、行政强制执行·····)	(139)
(204 第三节·行政司法·····)	(142)
(204 一、行政司法概述·····)	(142)
(204 二、行政复议·····)	(144)
(204 三、行政调解·····)	(148)
(204 四、行政仲裁·····)	(150)
(204 五、行政裁决·····)	(153)
(204)	
第六章) 行政法制监督·····	(155)
(204 第一节·行政法制监督的涵义和意义·····)	(155)
(204 一、行政法制监督的涵义和特征·····)	(155)
(204 二、行政法制监督的意义·····)	(156)
(204 第二节·行政自身监督·····)	(158)
(204 一、行政自身监督的概念·····)	(158)
(204 二、层级监督·····)	(159)
(204 三、行政监察·····)	(165)
(204 第三节·行政外来监督·····)	(167)
(204 一、行政外来监督的概念·····)	(167)
(204 二、人大监督·····)	(168)
(204 三、司法监督·····)	(172)
(204 四、共产党的监督·····)	(175)
(204 五、社会监督·····)	(176)
(204)	
第七章) 行政诉讼法·····	(180)
(204 第一节·行政诉讼法概述·····)	(180)
(204 一、行政诉讼法的概念·····)	(180)

二、行政诉讼的基本原则	(182)
三、建立我国行政诉讼制度的必要性	(186)
第二节 行政诉讼的机构设置和受案范围	(189)
一、行政诉讼的机构设置	(189)
二、行政诉讼的受案范围	(190)
第三节 行政诉讼管辖	(192)
一、行政诉讼管辖的概念和确定行政管辖的原则	(192)
二、我国行政诉讼管辖的分类	(193)
第四节 行政诉讼参加人	(195)
一、当事人	(196)
二、共同诉讼人	(197)
三、第三人	(198)
四、诉讼代理人	(199)
第五节 行政诉讼证据	(200)
一、行政诉讼证据的概念和种类	(200)
二、行政诉讼的举证责任	(200)
三、行政诉讼证据的收集调查和审查判断	(201)
第六节 起诉和受理	(202)
一、起诉的概念和起诉条件	(202)
二、起诉的方式	(202)
三、起诉的程序	(203)
四、起诉的效力	(204)
五、起诉的审查和受理	(205)
第七节 审判与执行	(206)

(049)、行政审判·····	(206)
二、行政执行·····	(214)
(050)第八节···行政侵权赔偿责任·····	(215)
(051)一、行政侵权赔偿责任的概念·····	(215)
(052)二、行政侵权赔偿诉讼的程序·····	(216)
(053)·····	
第八章 公安行政法 ·····	(219)
(054)第一节···公安行政法的特点和任务·····	(219)
一、公安行政法的概念和特点·····	(219)
(055)二、公安行政法的任务·····	(220)
(056)第二节···公安行政法的主体·····	(220)
(057)一、人民公安组织体系·····	(220)
(058)二、人民公安机关工作人员及其职权·····	(221)
(059)第三节···治安管理处罚的法律规定·····	(222)
(060)一、治安管理处罚的概念和种类·····	(223)
(061)二、治安管理处罚条例的运用规则·····	(224)
(062)三、违反治安管理的行为和处罚·····	(225)
(063)四、治安管理处罚的裁决和执行·····	(231)
(064)第四节···出入境管理的法律规定·····	(233)
(065)一、我国公民出入境管理·····	(233)
(066)二、外国人入境出境的管理·····	(235)
(067)第五节···消防管理的法律规定·····	(237)
(068)一、消防工作方针·····	(238)
(069)二、消防组织·····	(238)
(070)三、火灾预防·····	(239)
(071)四、消防监督·····	(239)

（八）五、法律责任	(240)
（九）第六节 户口、居民身份证、道路交通及特	
（一）一、特种行业的治安管理的法律规定	(240)
（二）二、户口管理	(240)
（三）三、居民身份证管理	(242)
（四）四、道路交通的管理	(243)
（五）五、特种行业的管理	(244)
（六）六、危险物品的管理	(245)
第九章 司法行政法	(248)
（一）第一节 司法行政法的概念及其历史发展	(248)
（二）一、司法行政法的概念	(248)
（三）二、我国司法行政法的沿革和现状	(248)
（四）第二节 司法行政管理机构和任务	(249)
（五）一、司法行政管理机构和体制	(249)
（六）二、司法行政管理的任务	(250)
（七）第三节 律师制度	(250)
（八）一、我国律师制度的建立和发展	(250)
（九）二、律师的任务和活动原则	(251)
（十）三、律师的资格、权利和义务	(253)
（十一）四、律师的工作机构	(254)
（十二）第四节 公证制度	(255)
（十三）一、公证的概念和特征	(255)
（十四）二、公证机关的组织机构和业务范围	(256)
（十五）三、公证管辖	(258)
（十六）四、办理公证的程序及其法律效力	(259)

(050) 第五节 人民调解制度.....	(260)
(085) 一、人民调解制度的建立和发展.....	(260)
(050) 二、人民调解组织的任务及其活动原则.....	(261)
(050) 三、人民调解委员会的设置.....	(262)
(050) 四、人民调解委员会工作程序.....	(263)
(050) 第六节 劳动改造和劳动教养制度.....	(264)
(085) 一、劳动改造制度.....	(264)
(085) 二、劳动教养制度.....	(265)
第十章 民政行政法	(269)
(050) 第一节 民政行政法概述.....	(269)
一、民政行政法的概念和特点.....	(269)
(050) 二、民政行政管理的任务.....	(270)
(050) 第二节 民政行政管理机构和体制.....	(271)
一、民政行政管理机构和体制的历史沿革.....	(271)
(085) 二、我国现行民政行政管理的机构和体制.....	(272)
(050) 第三节 基层政权建设法律制度.....	(273)
(085) 一、农村基层政权建设.....	(273)
二、城市基层政权建设.....	(275)
(050) 第四节 社会保障法律制度.....	(276)
(085) 一、优抚、安置制度.....	(276)
二、救灾救济制度.....	(279)
(085) 三、社会福利制度.....	(281)

(06 第五节·社会行政管理法律制度.....)	(282)
(005 一、行政区划管理.....)	(282)
二、婚姻登记管理.....)	(284)
(06 三、殡葬管理.....)	(285)
(98)	
第十一章 .. 经济行政法.....	(287)
(一 第一节·经济行政法的概念与体系.....)	(287)
(06 一、经济行政法的概念.....)	(287)
(00 二、经济行政法的体系.....)	(288)
第二节 农业和资源行政法.....)	(288)
(06 一、农业和资源行政管理机关及其职权.....)	(288)
(06 二、农业和资源行政管理的基本制度.....)	(290)
(00 三、农业和资源行政法律规范中的行政处.....)	
(06) 罚.....)	(297)
(1 第三节·工业与交通行政法.....)	(298)
一、工业和交通的行政管理机关及其职权.....)	
(1)	(298)
二、工业和交通行政管理的基本制度.....)	(300)
(一 三、工业和交通行政法律规范中的行政.....)	
(06) ...处罚.....)	(303)
(2 第四节·财贸、金融行政法.....)	(304)
(一 一、财贸金融的行政管理机关及其职权.....)	
(06)	(304)
(一 二、财贸金融行政管理的基本制度.....)	(309)
(一 三、财贸金融行政法律规范中的行政处.....)	
(06) 罚.....)	(316)

(64) 第五节 外贸、外汇和海关行政法.....	(316)
(64E) 一、外贸、外汇和海关行政管理的基本内	
(74E) 容.....	(316)
(82E) 二、外贸管理的法律规定.....	(317)
(91E) 三、外汇管理的法律规定.....	(321)
(100E) 四、海关管理的法律规定.....	(323)

第十二章 教育、科技、文化、体育、卫生行政法 (326)

第一节 教育、科技、文化、体育、卫生行政管 理概述.....	(326)
一、教育、科技、文化、体育、卫生行政管理 的基本概念.....	(326)
二、教育、科技、文化、体育、卫生行政管理 的基本内容.....	(327)
三、教育、科技、文化、体育、卫生行政管理 中法律手段的运用.....	(327)
第二节 教育行政法.....	(328)
一、教育行政管理机构及其职责.....	(328)
二、教育行政管理的基本制度.....	(330)
第三节 科技行政法.....	(334)
一、科技行政管理机构及其职责.....	(334)
二、科技行政管理的基本制度.....	(335)
第四节 文化行政法.....	(339)
一、文化行政管理机构及其职责.....	(339)
二、文化行政管理的基本制度.....	(340)

性质出发，而是以职权的内容与特点为标准，具有立法职权的称为立法，运用法律解决争讼的职权称为司法，立法和司法以外的职权就称为行政。广义的行政指政府的全部作用，包括立法机关的行政，司法机关的行政，行政机关的行政；狭义的行政指政府除立法以外的其他作用；最狭义的行政仅指行政机关的作用而言。如德国法学家耶林芮克（G·Jellinek）说：“行政是除立法司法以外的一切国家作用。”国外法学家通常采用最狭义的行政。与政治功能相对的行政是美国早期行政法学家古德诺（E·Goodnow）提出的著名观点。他在《政治与行政》一书中说：“在一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行，前者谓之政治，后者谓之行政。”就是说，政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。这一观点曾风行一时，直到第二次世界大战后，才被其他观点所取代。但古德诺将行政的功能看作“执行适当权力机关所宣布的法律或意志”，从行政与立法机关之间的关系来分析行政的性质与作用，认为行政是执行已经制定的法律，是有其独到和可取之处的。

从以上对资产阶级法学家关于行政的一些观点的简略介绍可以看出，在分析行政这一国家职能的特殊现象时，虽然观点不一，但他们都是以三权分立为基础的，把行政看作是国家权力中的重要一种，是与立法和司法相对的一种国家活动。马克思曾经在谈到资本主义国家行政机关的作用时，给“行政”这个词下过这样的定义：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷第479页）这个定义正确地揭示了行政的本质，指出了行政具有两个主要特点：第

第一，行政是一种国家活动，是国家职能之一，而不是一般社会组织和私人团体对其事务的管理；第二，行政与立法、司法活动不同，它是国家的一项组织活动，是执行、指挥、组织和监督诸种活动的统一体。这里讲的“执行”是指执行法律，执行国家政策，执行权力机关的决议、命令；“指挥”是指发布命令，指挥人的活动；“组织”是指设立机关，任免机关工作人员，协调人们的活动；“监督”是指督促所属机关、公职人员、企事业单位、社会组织和全体公民严格遵守法律。根据马克思的上述论断和我国对“行政”概念运用的实际情况，现在我们大体上可以给“行政”下一个比较通俗具体的定义。所谓行政，是指国家依法组织和管理国家事务的活动。

二、什么是行政法

行政法的定义问题，关系到行政法的整个体系和结构，是学习和研究行政法的前提条件。人们在研究和比较古今中外关于行政法概念的基础上，目前国内有不少行政法学者和行政法著作对行政法的定义作过概括。例如，1980年上海辞书出版社出版的《法学辞典》中说：“有关国家行政管理活动的各种法规，在法学上称为行政法”。1983年法律出版社出版的高等学校法学试用教材《行政法概要》中说：“行政法是一切行政管理法规的总称。”1984年中国大百科全书出版社出版的《中国大百科全书》（法学卷）中说：“行政法是规定国家各个方面行政管理的行政法规的总称”等等。在这些表述中，最通常的概括是：“行政法是有关行政管理法律规范的总称。”这句话的特点是扼要地从外延上划清了行政法与其