

行政法学教学参考资料

第三辑

西南政法学院司法行政管理教研室

一九八六年九月 编

行政法学教学参考资料

第 三 辑

西南政法学院司法行政管理教研室

一九八六年九月编

编辑说明

这套行政法学教学参考资料(第三辑、第四辑、第五辑),是继第一辑、第二、辑之后的文选,由蒲雪萍同志选编,王连昌、贺善征同志审阅。

由于行政法学与行政管理学紧密关联,所以文选中也选入部分行政管理学的文章。

本书编纂中,由于我们的资料 and 水平有限、时间仓促,有不当之处,恳请读者批评、指正。

编 者

一九八六年九月

行政法学教学参考资料

分类总目

第三辑

- 一、行政法概述
- 二、国家行政机关的建设

第四辑

- 三、国家行政机关工作人员制度建设

第五辑

- 四、行政制裁
- 五、行政监督和行政诉讼
- 六、行政管理法规的制定、实施
- 七、行政管理学

目 录

第 三 辑

一、行政法概述

- 简说行政法……………应松年（3）
 《电大法学》1985年第1期
- 国家行政管理要法制化……………张尚鸾（16）
 《人民日报》1985年1月4日
- 论改革与行政法……………张尚鸾（19）
 《中国政法大学学报》1984年第4期
- 我国行政法领域迫切需要解决的三大问题……………张尚鸾（32）
 《政法与法律》1984年第1期
- 行政法学理论基础问题初探……………应松年等（41）
 《中国政法大学学报》1983年第2期
- 建立具有我国特色的行政法学体系的若干问题
 ……………陈明安等（52）
 《中国法学》1985年第4期
- 试论我国法制建设的历史经验……………张尚鸾（63）
 《青海社会科学》1984年5期
- 行政法在加强法制中的地位和作用

- 读《邓小平文选》……………夏书章(68)
- 《政法与法律》 1984年第3期
- 加强行政立法,为进一步健全社会主义法制而奋斗
- 学习《邓小平文选》的体会……………郑 林(74)
- 《法学研究》 1984年第2期
- 论行政法在经济体制改革中的作用……………袁曙宏(87)
- 《法学研究》 1986年第2期
- 行政管理与行政法……………朱维究(96)
- 略论我国行政法的法源……………朱维究(105)
- 《中国政法大学学报》 1983年第1期
- 我国经济法与民法、行政法关系刍议……………张宿海等(113)
- 《法学研究》 1984年第2期
- 加强行政法制 克服官僚主义……………贺善征(137)
- 《重庆社会科学》 1985年第3期
- 试论加强国家行政管理领域的法制建设……………陈德仲(134)
- 《中国法学》 1985年第4期
- 加强行政司法 健全行政法制……………孙士文(143)
- 《中国行政管理》 1986年第2期
- 加强我国行政立法的几点建议……………王连昌(150)
- 《光明日报》 1984年12月24日
- 经济体制改革与行政法……………张尚鹗(154)
- 《法学季刊》 1985年1期
- 在我国行政管理中应怎样实施法制……………王连昌(162)
- 《法学季刊》 1985年第4期
- 国外行政法学的产生和发展……………魏海波(166)
- 《政治与法律》 1985年第1期

- 比较行政法的几个问题……………王名扬(172)
《法学评论》 1985年第6期
日本行政法的地位及其特点……………邱 生(184)
《国外法学》 1985年第4期
现代行政与法……………〔日〕西冈久鞠等(贾 前编译)(197)
《国外法学》 1985年第5期

二、国家行政机关的建设

- 我国社会主义法律与国家管理……………吴大英(209)
《法学研究》 1984年第5期
我国司法行政机关的性质和任务……………张起鸣等(226)
《法学季刊》1983年第2期
农村基层政权的建设和管理不容忽视……………陈之乐(232)
《中国行政管理》 1986年2期
我国农村基层人民政权建设的历史经验……………杨学敏(240)
《法学研究》 1984年第4期
我国基层政权建设的新阶段
——关于乡村工作中若干问题的探讨……………范大焯(252)
《政治学研究》 1985年第2期
行政机构改革的突破口重点和步骤……………曾国祥(256)
《政治学研究》 1986年第2期
机构改革数议……………吴伟等(265)
《未定稿》 1986年第3期
如何防止行政机构减而复增?……………王龙江(272)
《未定稿》1986年第2期

- 关于机构改革和人员编制的几个问题.....雷忠勤(283)
《政治学研究》 1986年第1期
- 政府机构改革若干问题初探.....陈国裕(293)
《中国行政管理》 1986年第2期
- 论我国行政机关的首长负责制.....张友渔(302)
《政治与法律》 1984年第3期
- 怎样做好政府机关办公室工作.....王利滨(320)
《中国行政管理》 1986年第3期
- 简政是改革的重要组成部分.....王全书(330)
《人民日报》 1985年3月8日
- 试论党政机关岗位责任制中的责、权、利问题...顾正伟(334)
《中国劳动》 1985年第12期
- 机构改革要从行政体制改革着手.....田穗生(339)
《中国行政管理》 1986年第1期
- 关于行政职能机构设置原则的探讨.....贺善征(345)
《重庆社会科学》 1985年第2期
- “消肥减肿”深得民心
——山东省淄川区裁减乡镇村干部调查
.....郝英杰等(354)
《人民日报》 1986年3月21日
- 加强机关建设 提高行政效率.....武树职(359)
《人民日报》 1986年3月2日
- 行政机构设置的几种模式及其利弊.....金瑞治(364)
《政治与法律》 1984年第1期
- 列宁论苏维埃政府的组织活动
〔苏〕B·M拉萨连夫(黄之英译).....(369)
《国外法学》 1985年第3期

香港现行政制概述..... 锺 铨(387)

《政治与法律》 1985年第 3 期

外国自治型地方政府制度浅析..... 姜明安(394)

《国外法学》 1984年第 1 期

一、行政法概述

简 说 行 政 法

应松年 （中国政法大学）

一、行政管理与行政法

什么是行政法？最常见的答复是：行政法是国家实施行政管理的法律规范的总称。这一概括至少有两点值得注意。

第一，行政法是关于行政管理的法律规范，而不是别的内容的法律规范。行政管理原是一种极为古老的社会现象。从人类组成一定的社会集体开始，就有了行政管理。因为即使是一个最简单的社会集体，也总有许多事务需要组织、指挥和管理。随着国家的出现，行政管理成为国家最重要的职能之一，行政管理就从泛指一般包括社会组织、经济团体、企业事业单位等对其行政事务的管理，转为专指国家机关对国家事务的管理。与其他社会管理活动不同，它以国家的名义实施，通过法律的形式，并以国家的强制力为保证。

作为国家的职能之一，行政管理又与国家的其他职能，例如立法、司法、监督等不同。正如马克思指出：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页）这就是说，行政既不同于通过制定人们必须普遍遵守的规范性文件，以实现国家意志的立法活动，也不同于对触犯国家法律的人予以惩罚，以保护有利于统治阶级的社会秩序的审判活动。行政管理是执行统治阶级的意志，对

国家事务进行直接的、具体的组织和指挥。它同样需要制定人们普遍遵守的行为规则，但必须根据，而且也是为了执行宪法和法律的规定。它也需要对违反这些行为规则的人予以处分，但仅限于违反行政管理方面的规范，情节和处分都比较轻，适用的也是与审判程序不同的行政程序，目的是为了顺利实现行政管理的目标。归根结底，国家行政管理，就是要使除刑法、民法外通过法律规范表现的统治阶级的意志，得到具体的实现和落实。正因如此，所以行政管理的机构和人员，常常是国家机构中最大和最多的，担负的任务也最为繁重和复杂。

对于社会主义的行政管理，列宁曾经十分精辟地指出：

“社会主义党在世界历史上第一次基本上完成了夺取政权和镇压剥削者的事业，紧接着就要解决管理这个任务。……要有效地进行管理……，还必须善于实际地进行组织工作。这是一个最困难的任务，因为这是要用新的方式去建立千百万人生活上最深刻的经济基础。并且这这也是一个最崇高的任务，因为只有在解决了这个任务以后（在主要的和基本的方面解决以后），才可以说，俄国不仅成了苏维埃共和国，而且成了社会主义共和国。”（《列宁全集》第27卷，第221页）

列宁与马克思一样，认为行政的主要特点，是实际地进行组织工作。但是，他在新的历史条件下，在总结了苏维埃国家行政管理经验的基础上进一步指出：在夺取政权以后，要把“管理”作为一个“任务”来“解决”；苏维埃国家行政管理的主要内容，是建立社会主义的经济基础；这一任务将是十分困难的，因为这是一个全新的将使千百万人的生活

建立在新的与一切剥削阶级不同的经济基础之上的**伟大变革**；但这也是最崇高的使命，因为这是关系到能否建成社会主义的历史性任务。这样，列宁就从本质上把社会主义的行政管理与一切剥削阶级的行政管理区别开来，指出了苏维埃国家行政管理在建设社会主义事业中的巨大作用，从根本上规定了社会主义国家行政管理的方向和使命。

从马克思和列宁这些论述可以看出，行政管理，就是对国家事务的实际的组织和管理。社会主义的行政管理，就是国家行政机关通过对国家事务的组织和管理活动，执行并实现人民的意志，建设全新的繁荣富强的社会主义国家。

行政法，就是以行政管理为内容的法律规范，是国家在实施行政管理时的主要武器之一。

第二，行政法是一个总称，而不是指单一的法规或法典。这是为行政管理的性质所决定的。因为国家事务非常复杂多样，包括军事、外事、民政、公安、司法、经济、文教等各个方面，而且行政事务又始终处于不停的变化之中，国家对这样繁杂多变的事务的管理，不可能全部归纳于一个法规或法典，而只能是不断地制定和公布的众多的法规的总和。世界上还没有一个国家制定出这样一部包罗无遗的行政法典来。1925年，德国威敦比克邦曾试图将行政管理的基本原则用一部法典的形式概括起来，但没有实施。至今没有国家再作这样的尝试。以后许多国家，如西班牙、奥地利、捷克、波兰、南斯拉夫、美国、匈牙利、意大利和日本等，把行政管理的程序和手续，单独制定了一部法典，从一个方面使行政法法典化了。但行政管理的实际的庞杂内容，毕竟还无法用统一的一部法典来解决。为便于检索和应用，一些

比较注意法律制度的国家，大多是每隔一定时间，分类或编年，将主要的行政法规汇编成册，象法国和日本就是这样做的。这是行政法与刑法、民法等有单一法典的部门法在形式上的重要不同。这一不同不仅大大增加了研究和学习行政法的困难，而且常常引起人们的误解。有些人因为没有看到哪一法律或法规单独标上行政法的名称，就认为我国并没有行政法。甚至有些国家机关，自己已经制定了大量的行政管理法规，但却还认为我国并没有行政法，这就从一个侧面说明了研究和宣传行政法的必要。

为进一步明确行政法的概念，有必要研究和分析行政管理的实际内容。

行政管理是由管理者和管理者的管理活动两部分组成的。国家行政管理的管理者，就是国家行政机关和国家行政工作人员。行政管理首先是对管理者的管理。因此，行政法也就首先是关于国家行政机关和国家行政工作人员的管理的法，也就是关于国家行政机关的任务、地位、职责、设置、编制和行政工作人员的任免、考核、培训、奖惩、晋升、离退等法律规范的总称。在行政法上总称为行政组织法。例如：《中华人民共和国国务院组织法》（1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议通过）、《国务院关于国家行政工作人员的奖惩暂行办法》（1957年10月23日全国人民代表大会常务委员会第八十二次会议批准，1957年10月26日国务院公布）等都是行政组织法。行政法就是有关行政组织的法律规范的总称。

国家行政机关及其工作人员对国家事务的管理，从国家管理的角度来说，它不能不是法律的管理，即这种管理必须根

据宪法、法律和有关法规的规定进行，管理将产生法律的效力 and 后果，这在行政法学上称为行政行为。行政行为就是国家行政机关及其工作人员的有法律意义的管理行为。行政行为不外两种，一种是根据宪法和法律，制定和公布普遍遵守的行为规则，这就是制定和发布行政管理法规的行为。从行政管理法规的内容看，有关于管理活动的具体内容的，如国家对军事、外事、民政、公安、司法、经济、文教的管理法规。这类法规在行政法中占大多数。为研究方便起见，在行政法学上常把它们按管理的内容分为若干部门，成为部门行政法，放在行政法学的分论中研究。也有关于这些管理的程序、手续和工作方法的法规，包括行政程序、执行程序 and 处罚程序等等。在我国，这些程序法常常与实体法包含在同一法律规范之中。也有单独的，如《国家行政机关公文处理暂行办法》（1981年2月27日国务院办公厅发布），但这类法规较少，且尚未形成为总的程序法。另一种是执行这些规范，针对特定的人或事采取直接、具体的措施，这就是规定和采取行政措施的行为，常常用命令、指示、通知、批示、批复、受理、认可、拒绝等多种形式表现出来。由于国家行政机关的性质和法律地位的不同，某一行政机关可能侧重于前一种行为或后一种行为，但总的看来不外乎这两种行为。行政法就是有关行政行为法律规范的总称。

由于行政管理具有组织和执行的特点，较国家其他职能的作用更直接，范围更广泛，与人民群众的关系也更密切，为了尽量避免和减少行政管理中出现失误、不当或错误，以及侵犯公民正当权益等情况的发生，发生后则能及时得到纠正和补救，就需要对行政机关及其工作人员的一切有法律意

义的行为实行必要的监督。这种监督必须按照法律的规定进行，因此称为行政管理的法制监督。这是健全的行政管理的必不可少的重要组成部分。它包括各种监督法规，诸如审计监督、报刊监督以及人民群众来信来访的法律规范和行政诉讼法规，如经济合同仲裁条例、外贸仲裁程序等等，行政法就是有关行政管理法制监督的法律规范的总称。

根据以上分析，我们认为，所谓行政法，就是关于国家行政组织、行政组织的行为，并对这些行为实行法制监督的法律规范的总称。

二、行政法律关系

与民法、刑法一样，作为独立的法律部门，行政法调整的社会关系，有自己特定的，与民法、刑法不同的对象，这就是国家行政机关在依法实施行政管理过程中所发生的各种社会关系，我们称为行政法律关系。根据我国行政管理的具体情况，归纳起来，行政法律关系有这样一些主要特点：

第一，行政法律关系的内容，是指由行政法调整的社会关系，也就是在行政法关系当事人之间发生的权利和义务关系。不受行政法调整的社会关系，就不是行政法律关系。例如，根据治安管理处罚条例这一行政管理法规，国家公安机关就和公民产生了权利义务关系。公民有遵守治安管理的义务，公安机关有依照条例给予不遵守治安管理义务的公民以处罚的权利；反之，公安机关有保障社会治安的义务，公民有享有安定的社会环境，在受到属于治安管理方面的侵犯时要求公安机关给予保护的权利等等。这种权利义务关系，和国家行政工作人员去商店购买办公用品，在商店和国家行政