

蘇維埃行政法

〔總則〕

蘇聯 C·C·司徒節尼金著

30

中國人民大學出版

一九五五年 北京

蘇 維 埃 行 政 法

〔總 則〕

蘇聯 С.С.司徒節尼金著
中國人民大學國家法教研室譯

中 國 人 民 大 學 出 版

一九五五年 北京

本校教材，請勿翻印
中國人民大學出版
中國人民大學印刷廠印刷
北京蘇樓西大街胡同26號

※

1953年3月第一版
1955年2月第四次印刷
法Ⅱ2-15.317X43/1/25.8 $\frac{16}{25}$ 印張·136,000字
7873-13897冊(15+6310)

※

本書委託新華書店憑證發行

С. С. Студеникин
СОВЕТСКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
(общая часть)
Государственное издательство юридической литературы
Москва -- 1950

本書根據蘇聯國家法律書籍出版局一九五〇年版譯出

目錄

第一章 蘇維埃社會主義行政法底對象、淵源和體系	三
第一節 蘇維埃社會主義行政法底對象	三
第二節 蘇維埃社會主義行政法與其他各法權部門的區別	一〇
第三節 蘇維埃社會主義行政法底淵源	一四
第四節 蘇維埃社會主義行政法底體系	一九
第五節 蘇維埃行政法科學底發展	二一
第二章 蘇維埃國家管理底基本原則	二九
第一節 勞動羣衆參加國家管理	三〇
第二節 各民族權利平等	三七
第三節 民主集中制	四〇
第四節 社會主義的國家計劃化	四六

第五節 社會主義的法制·····	五二
第三章 蘇維埃國家管理機關·····	五九
第一節 國家管理機關在蘇維埃國家機構體系中的地位·····	五九
第二節 蘇維埃國家管理機關的種類·····	六二
第三節 國家機關的設立及其解散的程序；機關首長更替時的工作交接程序·····	七〇
第四節 建立國家管理機關結構的原則·····	七四
第五節 人員編制、工資總額和公職薪俸·····	七六
第四章 蘇維埃國家職務·····	八一
第一節 蘇維埃國家機構中幹部的作用與意義·····	八一
第二節 蘇維埃國家職務的基本原則·····	八五
第三節 資產階級國家和革命前俄國的官吏機構·····	九一
第四節 蘇維埃國家職員的分類·····	九五
第五節 蘇維埃國家職員的權利與義務·····	九九
第六節 蘇聯國家的任免程序·····	一〇三
第七節 對蘇維埃國家職員的獎勵·····	一一一
第八節 蘇維埃國家職員的責任·····	一二四

第五章	蘇維埃國家管理底法令	一二三
第一節	蘇維埃國家管理法令底概念	一二三
第二節	蘇維埃國家管說法令底分類	一三五
第三節	對於蘇維埃國家管理法令提出的要求	一四八
第四節	國家管理法令底效力	一五四
第六章	保證執行蘇維埃國家管理法令的辦法	一五九
第一節	蘇維埃國家管理中的說服和強制	一五九
第二節	蘇聯行政強制的種類	一六二
第七章	蘇維埃國家管理中法制底保障	一七七
第一節	檢察長的監督	一七七
第二節	執行情況底監督	一八二
第三節	法院在保障國家管理中的社會主義法制上所起的作用	一九四
第四節	國家公斷處和機關公斷處及其在鞏固計劃紀律和契約紀律上所起的作用	二〇〇
第五節	對於機關和公職人員所作非法行為的控告	二〇五

總則部分

第一章 蘇維埃社會主義行政

法底對象、淵源和體系

第一節 蘇維埃社會主義行政法底對象

「蘇維埃社會主義行政法底對象，也和其他一切社會主義法權部門底對象一樣，即是由各法權規範所調整的一定的社會關係底綜合。蘇維埃社會主義行政法調整着在組織與實現旨在——如上述——竭力鞏固和發展社會主義的各個方面——經濟、政治、思想意識，旨在增強蘇維埃人民的幸福、維護公民底權利、保證公民履行自己的義務、保衛蘇聯國家安全、獨立、自主的執行與指揮活動過程中所產生的社會關係。」

在執行和指揮活動底過程中，各國家機關要參與在下列的各種關係中：（甲）相互的關係（例如，區勞動者代表蘇維埃執行委員會和區人民教育科）；（乙）同勞動者自願的組織和團體發生的關係（例如，農業科和集體農場或工藝組合）；（丙）同個別的公民發生的關係（例

如，採辦部底代表和公民伊凡諾夫）。

這種關係便是由行政法規範所調整着。蘇維埃社會主義國家所關心的，是要任何一個機關、任何一個社會組織、任何一個公職人員以及各個公民底每一個由法權規範所調整的行爲，都要完全適合於法律底要求。

因此，蘇維埃社會主義國家便制定各項法權規範，這些規範：

（一）規定在實施執行和指揮活動的各國家機關底職權——也就是權限和義務底範圍——和責任。即凡規定各機關及其公職人員底權利、義務和職能，規定各機關底各個環節之間的職權底劃分，規定國家機關發佈國家管理法令的權限的規範都是屬於這一類的。

（二）規定執行和指揮活動範圍內公民底權利和義務。屬於這一類的是，規定公民維護其合法權利和利益、與對公職人員底違法行為加以控告的權利的各項規範。此外，規定公民履行國家機關底合法命令的義務以及由於違犯這種命令而應負的責任的規範也屬於這一類。

（三）調整國家機關在社會生活底各不同方面實施其執行和指揮活動的方式和方法。凡是規定國家機關同各社會組織之間的相互關係，吸收勞動者來參加國家管理所採用的方式的規範都屬於這一類。

（四）規定國家管理機關底設立和撤銷底程序。屬於這一類的是規定哪一些國家機關有權組設新的機關，撤銷現存機關，把現存機關分成幾個小的單位，把一機關劃歸另一主管機關，

改變現存機關底結構的規範。

蘇維埃行政法規範便是由社會主義國家所制定並表現在國家機關底規範法令中，爲調整在國家機關執行與指揮活動過程中所形成的社會關係的行爲規則。執行者底組織、說服和教育保證着這些規則的遵守，而對於違犯這種規則的人，便使用國家底強制力量以保證其遵守。

蘇維埃社會主義國家用各種不同的方法表現出這些行爲規則：行政法規範或規定某些人或某些機關去完成某些行爲（例如，命令把財產轉交另一機關管理），或者是不許完成某些行爲（例如，未經特別准許不得進入某一特定地區），或者是使人們能够按照自己的斟酌完成某些行爲（例如，公民對於任何一個行政機關底行爲可以提出控告的權利）。

蘇維埃國家藉助行政法規範不管其表現形式和方法如何調整國家機關在實施執行和指揮活動範圍內的社會關係。行政法規範總是指明在某些特定情況下應當怎樣作和不應怎樣作。行政法規範規定在實施執行和指揮活動的國家機關和同它發生關係的對方之間的具體關係中人們必須的行爲。行政法規範底調整作用是表現在：規範中所指定的各人（機關、團體、公職人員、公民）要按照規範底規定去行事，如果違犯法規底規定，便要招致國家對於規範底違犯者加以某種的處分。此外，在規定某種必須的行爲的同時，行政法規範還給予一定的機關或人員以要求他人或機關實行此項必須的行爲的權限。

社會主義的國家是藉助於一切法權規範，並尤其藉助於行政法規範，來實現布爾什維克黨

和蘇維埃政府底政策。法權規範底內容是隨着黨和政府底政策的變更而變更的。無論是行政法規範底內容，抑或是爲了完成政治任務、經濟任務和社會文化任務所必要的各國家機關底體系，都是由布爾什維克黨底政策來確定。此外，布爾什維克黨和蘇維埃政府底政策還規定着頒行新規範和廢除現行規範的必要性。

行政法關係是國家管理底組織和實施方面的社會關係；參與這種社會關係的雙方，便是行政法規範所規定的和所保證的權利和義務底保有者。換句話說，行政法關係便是其參與者之間的一種特殊關係，這種特殊關係就是在於：參與關係的一方，在該項情況下有權要求參與關係的另一方按照行政法規來行事，並在該項情況下受國家底保護。

在蘇聯，行政法關係具有如下的特點：

第一，在一切行政法關係中，關係的一方，換句話說，也就是這種關係底一個主體是國家機關。行政法關係，不可能發生在兩個公民之間，因爲，他們之中無論是誰都不能賦有實施執行和指揮活動的義務和權利。

國家機關是作爲國家職能底負擔者而出現，它是根據國家底權限，以國家底名義來活動，但不能越過賦與它的權利底界限。國家機關在其權限以內並根據和爲了執行法律而發佈的命令，自然是必須予以無條件地執行。

第二，行政法關係，是在執行和指揮活動底過程中發生，或者是由於該項關係底雙方中任

何一方底創議而發生（例如，部長發佈關於把某項財產轉歸另一企業管理的命令；公民提出給與他卹金的申請），或者是由於第三者底創議而發生（例如，公民對地方蘇維埃執行委員會所作非法決議向檢察長提出的申請，可以作為檢察長提出相當抗議的根據）。所以，行政法關係，雖然沒有對方底同意，甚至違反着對方底意願，也一樣能夠發生。國家機關爲了執行它所承負的職責，便要在它的權利範圍以內指使去作某種行爲或指使不要作某種行爲。這時，另一個關係主體底同意或不同意，對於法權關係底發生不具有什麼意義。在這些關係中，國家機關是作為權利義務者而出現，它必須完成法律或其他法令所加於它的一切。這是由於國家管理工作底權力性質使然。列寧曾經寫道：『我們決不「夢想」立刻就可以不要任何管理制度，不要任何從屬關係……。』

第三，如果在行政法的關係中違犯了法權規範，違法者（不論他是一個機關、一個公職人員、或是一個公民）便要對代表着國家的相當機關負責。例如，一個企業底經理，如果違犯了關於技術過程的立法，便要爲此而向國家負責。一個公民如果沒有履行兵役登記底規則，也同樣地要向國家負責。

所以要向國家負責的原故，是因爲這是違犯了國家底組織工作，違犯了國家的利益。在法

定的某種情況下，除向國家負責以外，還要向受害的公民負責。例如，公職人員如果違法地沒收了財產，便對國家和公民——這項財產底所有者——都要負責。

執行和指揮機關，對於行政法規範底違犯者，可以採取行政處分和紀律處分的方法直接對其加以處理，也可以在法定條件的情況下而提出使違法者以司法程序中負其責任的問題。

不過，對於行政法規範底違犯者予以直接的（非司法的）處理，並不是執行和指揮活動底必有的因素。在原則上縮小各執行和指揮機關對於行政法規範底違犯者予以直接處理底範圍，而擴大司法處理底範圍是可能的。但是，組織行政法規範底執行的各國家機關底活動所具執行和指揮的性質，並不因為對於行政法規範底違犯者處理程序的變更而有所變更。

第四，行政法關係所具第四個特點是在於：雙方之間所發生的爭議，照例，都是用行政法的程序來解決，也就是由對此事有全權的國家機關（公職人員）所作直接處理底方式來解決。某一公民所提出關於非法拒絕給他卹金的申請，要由社會保險的上級機關或由地方蘇維埃底執行委員會加以審查。上述各機關在所賦與的權利底範圍以內，可以停止、廢除和變更某一公職人員或某一國家機關所作的被控告的處理。

解決爭議的行政程序是主要的程序，但不是唯一的程序。根據若干法令，尤其是根據一九三七年四月十一日公佈的法律，國家管理的某些問題，要用審判程序，而不用行政程序來解決（關於為清償國家實物繳納、稅和由集體農莊、集體農莊莊員及公民所交納的強制的國家保險

等項底欠額而沒收財產，關於改爲交納罰金的財產處分，以及其他等等。詳見第七章，第三節。這便是爲什麼在前面曾經指明：行政法關係中的爭議，照例是由對此事有全權的國家機關（公職人員）所作直接處理底方式來解決。

行政法關係所具各項基本特點便是這樣。應當指出，就是只有這些特點綜合在一起才能說明行政法關係所具有的性質。如果單獨地觀察上述的每一個特點，便可能將其認定爲其他某些法權部門（財政法，土地法，以及其他各法權部門）底關係的特點了。在行政法關係中，可以發現上述各項特點同時存在，這是由於該項關係底本質、內容、及產生此項關係的條件及程序所決定的。

如此看來，蘇維埃社會主義行政法底對象，便是在各蘇維埃國家機關爲了保衛、鞏固和發展社會主義財產，爲了鞏固社會主義的法權秩序，爲了加強蘇維埃人民的幸福，爲了勞動者底文化和政治思想的提高，爲了保護公民底權利和保證公民能够完成自己的義務，爲了鞏固我國底國防力量，爲了保衛蘇聯底國家安全、自主和獨立，實施執行和指揮活動的過程中由行政法規範所調整的各項社會關係。

蘇維埃社會主義行政法是在組織和實施國家機關底執行和指揮活動的過程中，調整着公民和國家機關之間的、社會團體和國家機關之間的、以及國家機關彼此之間的社會關係，並且規定着在這種活動底範圍以內公民和社會團體底權利和義務，規定着實際上在實行着完成社會主

義·底·建·設·並·逐·漸·從·社·會·主·義·過·渡·到·共·產·主·義·任·務·的·執·行·和·指·揮·機·關·底·組·織·、·權·限·和·活·動·的·方·式·和·方·法·的·法·權·規·範·的·總·合·。

第二節 蘇維埃社會主義行政法與其他各法權部門的區別

蘇維埃社會主義行政法與表現和確定社會結構和國家結構，表現和確定國家權力機關、國家管理機關、法院和檢察機關等底組織原則和活動原則，並表現和確定蘇聯公民底爲法律所保護的權利以及使公民在國家和社會面前所負擔的義務的國家法有着最密切的聯系。

蘇維埃國家法爲社會主義法權底所有各部門，其中也爲行政法，規定着各項原則，確定行政法底一切制度、行政法底整個體系底基礎及其所依據的原則。

蘇維埃國家法規定着在國家機關底系統中實施執行和指揮活動的各國家機關底地位，規定着這些國家機關同各檢察機關、法院、國家權力底高級機關和地方機關之間的相互關係，還概括地規定着管理機關底職權和蘇聯、各加盟共和國及各自治共和國底最高國家權力機關和國家管理機關之間對在蘇聯、加盟共和國和自治共和國內管轄對象的劃分。

蘇維埃行政法所包括的規範，規定着管理機構自上至下的結構及在國家管理底每一部門中實施執行和指揮活動的一切機關底活動。

蘇維埃行政法密切地同民法交織着，尤其在關於國營經濟機關底法權地位、國家機關領導人底財產權利及各國家機關中公職人員底民事責任的問題上，交織得更爲密切。

在關於財產的關係上，——這種關係底許多不同的方面是由行政法和民法所調整着（財產底徵收和沒收、農產品底義務繳納、企業從某一主管機關轉歸另一主管機關），——行政法問題同民法問題的區別最爲複雜。在上述的關係中，國家機關在一方面是作爲政權權利底持有者。譬如，它的關於財產徵收的命令，如果不抵觸法律便必須執行，這便是表現這個機關底組織作用。從這一方面說來，由於財產的徵收而發生的關係，是由行政法規範來調整。許可徵收財產的條件、哪些國家機關有權辦理徵收財產工作、進行徵收工作的程序、公職人員因爲違犯關於徵收的立法而應負的責任、對於公職人員底行爲提出申訴的程序，——所有這些全都是行政法底問題。

但是，在這種同樣的關係中，國家機關也是作爲財產權底主體。該項關係底這種方面，即對於被徵收的財產的所有權底轉移和對於損失了的財產的賠償，則是由民法規範所調整。

所以，在各國家機關底執行和指揮活動底過程中所發生的關於財產的關係之所以要由行政法來調整，是因爲：國家機關底命令便是這種關係發生的根據。不過，這種關係中與所有權底轉移有關聯的那些方面，却是由民法來調整。

有些財產關係並非由於實施執行和指揮活動的國家機關底命令而發生，而是基於其他的緣