

王国炎 钱少明 等著

行政法理论与 行政执法实务

XING
ZHENG FA
LI LUN YU
XING ZHENG
ZHI FA SHI
WU

人民日报出版社

行政法理论 与行政执法实务

王国炎 钱少明 等著

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法理论与行政执法实务/王国炎等著.

—北京: 人民日报出版社 1997. 6

ISBN 7-80002-838-0

I. 行…

II. 王…

III. ①行政法-理论-中国 ②行政法-法律-注释-中国

IV. D922.1

中国版本图书馆 (CIP) 数据核字 (97) 第 14387 号

书 名: 行政法理论与行政执法实务

著 者: 王国炎、钱少明等

责任编辑: 张亚平

封面设计: 李树安

出版发行: 人民日报出版社
(北京金台路2号)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京印刷厂印刷

开 本: 850×1168 毫米 1/32

版 次: 第一版

印 次: 1997 年 10 月第一次印刷

印 张: 24.375

字 数: 648 千字

印 数: 5000 册

书 号: ISBN 7-80002-838-0/D·171

定 价: 30.00 元

目 录

上编 概 论

第 一 章	行政法概述	
第一节	行政与行政法	(3)
第二节	行政法的作用、渊源和行政法律关系	(5)
第 二 章	行政机关组织法	
第一节	行政组织法概述	(11)
第二节	国家行政机关	(12)
第三节	我国行政机关的体制	(16)
第 三 章	公务员法	
第一节	国家公务员法概述	(23)
第二节	国家公务员职务关系的产生	(29)
第三节	国家公务员职务关系的变更	(32)
第四节	国家公务员职务关系的消灭	(37)
第五节	国家公务员的日常管理	(39)
第六节	国家公务员的保障制度	(44)
第 四 章	行政立法	
第一节	行政立法的主体与立法权限	(47)
第二节	行政立法的程序	(48)
第 五 章	行政许可	
第一节	行政许可的定义与特点	(51)
第二节	行政许可的种类	(52)
第三节	行政许可的程序	(53)
第四节	许可证的效力	(54)
第 六 章	行政裁决	
第一节	行政裁决的概念	(56)

第二节	行政裁决的原则和性质	(56)
第三节	行政裁决的范围	(57)
第七章	行政复议	
第一节	行政复议的概念与特征	(59)
第二节	行政复议的原则	(60)
第三节	行政复议的范围	(62)
第四节	行政复议管辖	(66)
第五节	复议机关和复议参加人	(70)
第六节	行政复议案件的审理	(72)
第七节	行政复议的法律保障	(77)
第八章	行政强制执行	
第一节	行政强制执行的概念	(79)
第二节	行政强制执行的种类与方法	(82)
第三节	行政强制执行程序	(84)
第九章	行政赔偿	
第一节	行政赔偿的概念	(87)
第二节	行政赔偿的范围	(88)
第三节	行政赔偿的范围与过程	(91)
第十章	行政监察	
第一节	行政监察的概念和原则	(94)
第二节	监察机关和管辖	(95)
第三节	监察机关的职权	(97)
第四节	监察程序	(99)
第五节	行政监察的法律保障	(103)
第十一章	行政处罚法	
第一节	行政处罚的概述	(105)
第二节	行政处罚的形式和种类	(108)
第三节	行政处罚的实施、管辖和适用	(110)
第四节	行政处罚的程序及决定	(112)
第五节	行政处罚的执行	(115)

第六节	法律责任	(116)
第十二章	行政诉讼法	
第一节	行政诉讼法概述	(118)
第二节	行政诉讼的受案范围和管辖	(124)
第三节	诉讼参加人	(128)
第四节	证据	(133)
第五节	起诉和受理	(136)
第六节	审理、判决和执行	(138)
第十三章	行政赔偿法	
第一节	我国的行政赔偿责任原则与构成要件	(145)
第二节	行政赔偿的范围	(147)
第三节	赔偿请求人和赔偿义务机关	(148)
第四节	行政赔偿的程序	(150)
第五节	行政赔偿的方式与计算	(152)
第六节	其他规定与附则	(155)

下编

第一章	工商行政管理	
第一节	企业法人登记管理	(159)
第二节	经济合同管理	(169)
第三节	个体、私营经济的管理	(175)
第四节	商标管理	(182)
第五节	广告管理	(196)
第六节	市场管理	(215)
第七节	经济检查	(229)
第二章	农业行政管理	
第一节	农业生产经营体制	(235)
第二节	农业生产与农业投入	(248)
第三节	农产品流通	(285)
第四节	农业科技与农业教育	(290)

第三章	商业行政管理	
第一节	商业法的概念和特征	(295)
第二节	我国商业法的基本原则	(296)
第三节	商业行政管理机关的职能	(299)
第四节	市场管理	(301)
第五节	物价管理	(304)
第六节	商业法的实施与检查监督	(308)
第四章	技术监督行政管理	
第一节	技术监督行政执法	(310)
第二节	计量法律制度	(330)
第三节	标准化法律制度	(339)
第四节	产品质量法律责任	(341)
第五章	交通通讯行政管理	
第一节	交通行政管理	(347)
第二节	邮电行政管理	(351)
第六章	城乡建设行政管理	
第一节	城市管理概念及原则	(356)
第二节	城市建设及基础设施	(357)
第三节	城市管理	(358)
第四节	村镇建设的管理	(360)
第五节	建设工程质量的监督管理	(362)
第七章	财政、税务、审计行政管理	
第一节	财政行政管理	(366)
第二节	税法	(371)
第三节	审计行政管理	(384)
第八章	金融、保险行政管理	
第一节	金融行政管理	(395)
第二节	保险法	(410)
第九章	海关、外贸、外事行政管理	
第一节	海关行政管理	(433)

第二节	外贸行政管理	(447)
第三节	外事行政管理	(458)
第十章	土地、矿产行政管理	
第一节	土地行政管理	(463)
第二节	矿产资源行政管理	(471)
第十一章	环境保护行政管理	
第一节	环境保护基本法	(476)
第二节	土地利用规划制度	(479)
第三节	环境污染防治	(485)
第四节	自然保护	(499)
第十二章	公安行政管理	
第一节	人民警察法律制度	(501)
第二节	出入境管理	(510)
第三节	户口登记与身份证管理	(519)
第四节	交通行政管理	(525)
第五节	消防行政管理	(528)
第六节	治安行政管理	(530)
第十三章	司法行政管理	
第一节	人民调解制度	(538)
第二节	劳动教养行政管理	(540)
第三节	劳动改造行政管理	(543)
第四节	公证制度	(549)
第五节	律师制度	(555)
第十四章	军事行政管理	
第一节	兵役制度	(561)
第二节	军队正规化管理	(585)
第三节	国防交通、科技情报、计量、军用标准化管理 和军事设施保护	(588)
第十五章	民政行政管理	
第一节	民政行政管理概述	(606)

第二节	我国民政行政管理的基本制度·····	(610)
第十六章	劳动行政管理	
第一节	劳动法·····	(626)
第二节	国家公务员制度(略)·····	(641)
第十七章	教育行政管理	
第一节	教育行政管理概述·····	(642)
第二节	各级各类教育及其管理·····	(646)
第三节	师资队伍建设与 管理·····	(686)
第十八章	科技行政管理	
第一节	科技行政管理基本方面和基本方针·····	(693)
第二节	科技日常管理和科技管理体制 改革·····	(697)
第三节	科技奖励·····	(704)
第十九章	文化行政管理	
第一节	文物保护与文物管理·····	(709)
第二节	广播电影电视管理·····	(716)
第三节	图书出版发行管理·····	(734)
第四节	报纸、期刊管理·····	(740)
第二十章	医药卫生行政管理	
第一节	食品卫生的管理·····	(748)
第二节	保健食品的管理·····	(755)
第三节	药品监督管理·····	(757)
第四节	医疗机构管理·····	(763)
第五节	国境卫生检疫管理·····	(769)
后记	·····	(772)

上 编

概 论

第一章 行政法概述

随着我国改革开放的深入和社会主义市场经济体制建设的发展,我国的政治体制改革也在逐步深化,国家的行政管理正在逐步走上民主化和法制化的健康发展的轨道。依法治国、依法行政,已经成为国家机关和国家机关工作人员必须遵循的基本准则。正是在这样的背景下,行政法的地位和作用日益受到人们的关注和重视。

第一节 行政与行政法

一、行政

行政法是作为调整国家行政机关在履行其职能的过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称,与行政有着密不可分的关系。

什么是行政?对此学术界有着不同的解释。资产阶级早期宪法、国家学说从“三权分立”学说和体制出发,认为行政是除立法和司法之外的一类国家活动。有的学者从政治与行政分离的角度来解释行政,认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。还有的学者从管理功能的角度来解释行政,认为管理就是行政,一切管理都是行政。一切国家管理机关、一切社会组织、团体、企事业单位的管理都是行政,只不过有“公共行政”与“私行政”的区别而已。以上三种解释都与行政的科学定义有一定的距离,因而无法成为人们普遍接受的科学定义。

马克思认为“行政是国家的组织活动”。行政法上所说的行政

是国家行政机关为履行其职能而实施的组织和管理活动。这种类型的“行政”又称为“公共行政”，与“私行政”——国家以外的各种社会组织的行政有严格的界限。这种区别在于：公共行政权只属于依法成立的国家行政机关，或依法授权及受行政机关委托而履行某种行政职能的社会组织。公共行政以国家权力的行使为特征，可以依法采取法定的强制性手段和方法以达到履行其职能的目的。如对违反《治安管理处罚条例》的人，公安部门可以采取行政拘留、剥夺人身自由的强制性措施。公共行政必须以维护公共秩序，促进公共利益为目的。

二、行政法

各国对行政法的概念有着不同的解释。法国的行政法学家认为行政法包括对行政权及其行使程序和原则的规定，公民在受到行政行为侵害时的救济措施，包括行政机关的组织形式、行政机关颁布规章的权力及程序、文官制度、政府对财产的征用和管理、公共事业、行政责任等。其着眼点在保障行政活动的有效实施和控制行政权的滥用两个方面。英美法系国家的行政法学家则认为行政法是管理政府行政活动的部门法。它规定行政机关可以行使的权力，确定行使这些权力的原则，对受到行政行为损害者给予法律补偿。其着眼点在于控制行政权的滥用。甚至认为行政法就是控权法。这些国家的行政法侧重于行政机关与私人之间关系的调整，而不重视对行政机关内部关系的调整。

在我国，建国后对行政法的系统研究起步较晚，第一部高等院校行政法教材《行政法概要》于1983年出版。国内学者对行政法的定义存在不同看法，各种公开出版的行政法教材和著作中对行政法所下的定义也不尽相同。但总体上看，一般都认可行政法是规定国家行政机关组织和管理活动，调整国家行政机关在行政管理活动中发生的各种社会关系的法律规范的总称。

三、行政法的特点

1. 行政法没有一部统一的法典。行政法是以多种多样的法律形式表现出来的。它不像宪法、刑法等那样有一个完整的法典式的

法律文件。由于行政法涉及的社会生活领域十分广泛,内容纷繁复杂,技术性、专业性又比较强,而且行政关系又具有广泛、多变的特点,因此很难制定一部统一的行政法典。

2. 行政法内容十分广泛,建国以来我国颁布的法律、法令中具有行政法性质的法律文件占 80% 左右。

3. 行政法的时间效力具有多元性。同其它部门法相比,行政法具有变化较快的特点。

第二节 行政法的作用、渊源和行政法律关系

一、行政法的地位和作用

国家的法律很多,以国家根本大法——宪法为核心组成了一个国家完整的法律体系。行政法作为一个独立的法律部门,在整个法律体系中占有重要的地位。首先,行政法是仅次于宪法的基本法律之一。可以说,行政法是宪法的延伸和具体化。行政法不但数量众多,调整的社会关系最为广泛,更重要的是它规范和调整着整个国家行政机关的组织和管理活动。

随着体制改革的不断深入,行政法制建设已经成为我国社会主义法制的重要组成部分。行政法的重要作用已经被越来越多的人所认识。行政法的作用至少表现在如下几个方面:

第一,为国家行政机关的组织和国家行政机关的行政活动规范了基本的指导原则,确定了基本的行为规范。如依法行政原则,民主集中制原则等。

第二,维护了国家行政机关和行政合法行为的权威性和有效性。

第三,控制和制约了国家行政机关和国家行政机关工作人员的行政权力,防止各种行政违法行为和不当行为的发生、生效和产生危害。

第四,保障了行政管理对象的合法权益不受侵害,并规定了一系列造成危害的救济措施。

二、行政法的渊源和分类

行政法的渊源又称行政法的法渊,是指行政法来源于哪些法和由哪些法组成,或者说行政法的外部表现形式有哪些。由于国家行政管理范围广泛,内容众多而又变化频繁,不可能制定一部统一的完整的行政法典,这就使行政法与民法、刑法等有统一完整的成文法典的部门法的渊源明显不同,行政法是由成千上万种行政法规规范组成的。通常有两种情况:一种是其它法律规范中包括行政组织和行政管理的条款,如宪法中有关我国国家根本制度和行政基本原则的规定;另一种是规范某一方面行政管理的专门法规,如《森林防火条例》。具体地说,行政法的渊源包括如下类型:

1. 宪法:宪法是国家的根本大法,是一个国家的总章程。宪法作为行政法的渊源,所包含的行政法规规范主要有:关于国家行政机关活动基本原则的规范,如国家坚持四项基本原则,坚持民主集中制原则等;关于公民在行政法律关系中享有的权利和应履行的义务的规定;关于我国最高行政机关和地方各级行政机构设置、职责权限和活动原则的规定等;关于公民享有申诉、控告、检举权的规定等。

2. 法律:宪法规定,全国人民代表大会及其常务委员会都有权制定法律。法律包括仅次于宪法的基本法律和其它法律。如《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国环境保护法》,等等。由国家权力机关制定的法律都是行政法的渊源。但其中有的内容和规范全部都属于行政法规规范,有的只有其中部分内容和条文属于行政法规规范。

3. 行政法规和规章:国务院有权制定行政法规,国务院各部委有权制定行政规章。由于行政管理范围的广泛、管理内容的复杂多变,各国制定的行政法规和行政规章的数量都远远多于立法机关制定的法律。这些行政法规和行政规章是对国家权力机关制定的法律的实施和执行,是法律的延伸和具体化,是国务院和国务院各部委对全国实行行政管理的重要手段。

4. 地方性法规和规章:根据宪法和地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的规定,省(自治区、直辖市)人民代表大会及其常务委员会、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务委员会有权制定地方性法规,但需报全国人大常委会或省(自治区)人大常委会备案。省(自治区、直辖市)人民政府及其所在地的市人民政府以及经国务院批准的较大的市的人民政府有权制定地方性行政规章。地方性法规和地方性规章绝大多数是有关行政管理的,因而是行政法的渊源。

5. 自治条例和单行条例:根据宪法规定,民族自治地方的人民代表大会,有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例,报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或自治区人大常委会批准后生效。这些有关行政管理的自治条例和单行条例,也是行政法的渊源。

6. 与行政法有关的法律解释:除由最高法院和最高检察院进行的司法解释外,有三种解释与行政法有关,即:立法解释、行政解释和地方解释。凡关于法律、法令条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的,由全国人民代表大会常务委员会进行解释或用法令加以规定,这叫立法解释;不属于审判和检察工作中的其他法律、法令如何具体应用的问题,由国务院及主管部门进行解释,这叫行政解释;凡属于地方性法规条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的,由制定法规的省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会进行解释或作出规定。凡属于地方性法规如何具体应用的问题,由省、自治区、直辖市人民政府主管部门进行解释,这叫地方解释。这些解释中有关行政管理的部分,都是行政法的渊源。

7. 国际条约:由国家机关签订、加入承认的国际条约,在我国境内具有法律效力。其中有不少内容涉及行政管理。因此,国际条约也是行政法的渊源。

行政法根据不同的标准,可以进行不同的分类。根据行政管理的专门内容和对象划分,行政法可以分为农业行政法、交通运输行

政法、工商行政法、民政行政法、国防行政法、公安行政法、文化教育行政法、科技行政法、体育行政法等。根据行政管理的过程划分,可以把行政法分为行政组织法、行政工作人员法、行政活动法、行政监督法、行政诉讼法等。根据行政法的不同作用,可以把行政法划分为行政实体法和行政程序法。根据行政法的调整对象,可以把行政法分为内部行政法和外部行政法。……。

三、行政法律关系

国家行政机关在履行职能过程中,与其他国家机关、企事业单位、社会组织和团体、公民及外国人、无国籍人发生各种关系。这些关系受到行政法的调整时,就形成行政法律关系。

行政法律关系的主体是指行政法律关系中享有权利和承担义务的人或组织,包括行政法律关系的所有参与者。具体地说,包括国家机关及其工作人员、企事业单位、社会组织和团体、公民、外国人、无国籍人。一般情况下,国家行政机关或根据法律或受行政机关委托行使行政职权的组织或个人,是构成各类行政法律关系的不可缺少并起主导作用的一方,这是法律关系具有行政性质的前提和根本条件。国家机关作为行政法律关系中被行政法规范和调整的一方,应与一般的社会组织、企事业单位、公民一样接受行政机关的管理,不能享有特权。如国家权力机关、司法机关在征用土地、建造办公用房时,同样要接受土地管理部门、城建部门、城市规划部门及其他有关部门的管理,同样必须接受有关行政法规的调整和规范。

行政法律关系的客体是指行政法律关系主体的权利、义务所指向的对象或标的,包括物(金钱)、与人身有关的精神财富(如著作权、专利权)和行为(包括作为和不作为)。如税收关系的客体是物(金钱),商标关系的客体是商标,职务关系的客体是行为。

行政法律关系的内容是当事人的权利和义务的总和。任何一个具体的行政法律关系都是由主体双方的权利义务构成的。如行政法规定了国务院及其各部委、各级地方人民政府的权利和义务,也规定了公民和企事业单位、社会组织和团体在作为行政法律关