



# 苏维埃行政法总论

〔苏〕И.Т.瓦西林科夫 主编

姜明安 武树臣 译

北京大学出版社

# 苏维埃行政法总论

[苏]И.Т. 瓦西林科夫主编

姜明安 武树臣 译

北 京 大 学 出 版 社

**苏维埃行政法总论**

**[苏] П.Т.瓦西林科夫主编**

**姜明安 武树臣 译**

**\***

**北京大学出版社出版**

**(北京大学校内)**

**北京大学印刷厂印刷**

**新华书店北京发行所发行**

**\***

**787×1092毫米 32开本 7印张 150千字**

**1985年10月第一版 1985年10月第一次印刷**

**印数：00001—5000册**

**统一书号：6209·45 定价：1.10元**

## 译者的话

建立和完善我国社会主义行政法学，是摆在我国法学工作者面前的一项十分重要、十分迫切的任务。为了完成这个任务，我们有很多工作要做，其中之一便是翻译、介绍一些有代表性的外国行政法著作，作为研究我国行政法学的参考和借鉴。

为此目的，我们翻译了莫斯科法律书籍出版社1981年出版的《苏维埃行政法》的总论部分（《苏维埃行政法》是苏联行政法学者集体创作，由苏联法学博士П.Т.瓦西林科夫教授主编，经苏联高等和中等专业教育部批准为苏联高等学校法律专业教科书）。该书的总论系统地阐述了苏维埃行政法的基本概念、对象、范围和体系；论述了苏维埃国家管理的原则、形式和方法；研究了国家管理机关的组织结构与国家职务关系；探讨了行政法制保障和行政诉讼问题。该书的总论反映了苏联学术界近年来在行政法研究方面的一些新成果，例如关于行政诉讼问题，关于国家管理的组织技术原则问题，关于社会组织和公民的行政法地位问题等。此外，在体系上也比苏联以往的同类教科书有较大的改进，更加完善，更具有内在的逻辑联系。所有这些，对于我们都是有参考价值的。当然，我国的许多具体制度是和苏联的制度不同的，我们参考时要充分考虑到我国的国情，只有这样，才能建立和完善具有中国特色的社会主义行政法学。

关于本书翻译技术方面，有几点需要加以说明：（一）为使译文尽量符合我国语言习惯一些，使读者更容易理解，

我们翻译时尽量采用意译，而没有严格地、一字一句地按原文死译；（二）书中所引用的马列语录，我们均按人民出版社中文版的最新版本译出，个别语录在中文版中没有的，则按俄文版翻译，并在注脚中分别注明了出处；（三）对于个别难于以中文表达或难于理解的概念，我们在译文后面附上了原文，以便有兴趣的读者对这些概念的研究。

由于我们的水平有限，译文一定有许多不妥甚至错误之处，请读者予以指正。

本书在翻译和校对过程中，曾得到肖蔚云副教授的指导和帮助，我们表示感谢。

译 者

1984年10月1日

# 目 录

## 第一章 苏维埃行政法——社会主义

### 法律的一个部门 ..... (1)

#### 第一节 苏维埃行政法的对象和体系 ..... (1)

##### 一 苏维埃行政法的概念 ..... (1)

##### 二 行政法和相邻苏维埃法律部门的关系 ..... (4)

##### 三 苏维埃行政法的体系 ..... (8)

##### 四 苏维埃行政法在解决共产主义建设 任务中的作用 ..... (10)

#### 第二节 苏维埃行政法的渊源 ..... (12)

##### 一 苏维埃行政法渊源的概念和种类 ..... (12)

##### 二 苏维埃行政法的系统化 ..... (15)

#### 第三节 行政法律规范和行政法律关系 ..... (17)

##### 一 行政法规范的概念和种类 ..... (17)

##### 二 行政法规范的结构 ..... (20)

##### 三 行政法规范在时间上、空间上和对于 人的效力 ..... (22)

##### 四 行政法律关系 ..... (23)

#### 第四节 苏维埃行政法学 ..... (26)

##### 一 作为一门科学的苏维埃行政法 ..... (26)

##### 二 苏维埃行政法学的发展 ..... (29)

## 第二章 苏维埃国家管理的概念和原则 ..... (32)

#### 第五节 苏维埃国家管理的概念和结构 ..... (32)

##### 一 国家管理是国家事务管理和社会管理 的一种形式 ..... (32)

##### 二 苏维埃国家管理的概念和实质 ..... (35)

|                                      |             |
|--------------------------------------|-------------|
| 三 在发达社会主义条件下对国家管理<br>提出的要求 .....     | (41)        |
| 第六节 苏维埃国家管理的基本原则 .....               | (43)        |
| 一 国家管理原则的概念和体系 .....                 | (43)        |
| 二 苏维埃国家管理的社会和政治原则 .....              | (45)        |
| 三 苏维埃国家管理的组织原则 .....                 | (54)        |
| <b>第三章 苏维埃行政法主体 .....</b>            | <b>(59)</b> |
| 第七节 苏维埃国家管理机关 .....                  | (59)        |
| 一 苏维埃国家管理机关的概念和法律地位 .....            | (59)        |
| 二 苏维埃国家管理机关的分类 .....                 | (62)        |
| 三 苏维埃国家管理机关系统建立的原则 .....             | (64)        |
| 四 苏联、加盟共和国和自治共和国的<br>最高与中央管理机关 ..... | (66)        |
| 五 地方国家管理机关 .....                     | (78)        |
| 六 管理机关的组织结构和编制 .....                 | (82)        |
| 第八节 苏维埃国家职员 .....                    | (87)        |
| 一 国家职务的概念和基本原则 .....                 | (87)        |
| 二 国家职员的概念及其种类 .....                  | (90)        |
| 三 国家职务的行使 .....                      | (94)        |
| 四 苏维埃国家职员的责任 .....                   | (99)        |
| 第九节 社会组织 .....                       | (105)       |
| 一 社会组织行政法地位的基础 .....                 | (105)       |
| 二 社会组织在国家管理方面的权限 .....               | (107)       |
| 三 行政法对社会组织活动的调整 .....                | (110)       |
| 四 劳动集体参加国家管理 .....                   | (112)       |
| 第十节 公民 .....                         | (113)       |
| 一 苏联公民行政法地位的宪法基础 .....               | (113)       |
| 二 公民在国家管理领域的基本权利、<br>自由、义务及其保障 ..... | (115)       |

#### **第四章 苏维埃国家管理的形式与方法……………(120)**

##### **第十一节 国家管理形式与方法的**

###### **概念和种类……………(120)**

###### **一 国家管理形式的概念及分类……………(120)**

###### **二 国家管理方法的概念及分类……………(124)**

##### **第十二节 国家管理文件……………(128)**

###### **一 国家管理文件的概念和法律意义……………(128)**

###### **二 国家管理文件的种类……………(130)**

###### **三 国家管理文件的制定、颁布、生效和 适用的程序……………(135)**

###### **四 对管理文件的要求, 废除、修改和**

###### **中止管理文件的程序……………(137)**

##### **第十三节 苏维埃国家管理中的**

###### **说服和强制……………(139)**

###### **一 苏维埃国家管理中说服和强制的结合……………(139)**

###### **二 国家管理领域强制的特征, 行政强制 措施的种类……………(142)**

###### **三 适用行政强制措施机关与适用行政 强制措施的法制保障……………(146)**

##### **第十四节 行政责任……………(149)**

###### **一 行政责任的主要特征……………(149)**

###### **二 行政违法行为的法律特征……………(153)**

###### **三 实施行政违法行为的责任……………(155)**

###### **四 行政处罚的种类……………(156)**

###### **五 有权处理行政违法行为案件和科处 行政处罚的机关和公务员……………(162)**

###### **六 行政责任和社会影响措施的结合……………(166)**

#### **第五章 行政诉讼……………(168)**

##### **第十五节 行政诉讼的概念和原则……………(168)**

|                        |                                  |       |
|------------------------|----------------------------------|-------|
| 一                      | 行政诉讼的概念和特征 .....                 | (168) |
| 二                      | 行政诉讼的原则 .....                    | (169) |
| 三                      | 行政诉讼的主体 .....                    | (172) |
| 四                      | 行政诉讼规范和行政诉讼关系的特征 .....           | (174) |
| 第十六节 行政裁判及其主要种类 .....  |                                  | (176) |
| 一                      | 行政裁判的主要种类 .....                  | (176) |
| 二                      | 行政诉讼的阶段 .....                    | (178) |
| 三                      | 对行政违法行为案件的裁判 .....               | (180) |
| 四                      | 对公民的申诉、申请和建议的裁判 .....            | (185) |
| <b>第六章 苏维埃国家管理中法制</b>  |                                  |       |
| 和纪律的保障 .....           |                                  | (188) |
| 第十七节 对苏维埃国家管理的监督 ..... |                                  | (189) |
| 一                      | 党的监督 .....                       | (189) |
| 二                      | 人民代表苏维埃的监督 .....                 | (190) |
| 三                      | 人民监督 .....                       | (193) |
| 四                      | 上级主管部门的监督和主管部门<br>内部的监督 .....    | (199) |
| 五                      | 对管理的审判监督 .....                   | (202) |
| 六                      | 国家仲裁机关和主管部门仲裁机关的<br>监督职能 .....   | (204) |
| 七                      | 对管理的社会监督 .....                   | (205) |
| 八                      | 公民的建议、申请、申诉在保证管理<br>法制中的作用 ..... | (207) |
| 第十八节 检察机关的一般监察 .....   |                                  | (208) |

# 第一章 苏维埃行政法——社会主义法律的一个部门

## 第一节 苏维埃行政法的对象和体系

### 一、苏维埃行政法的概念

任何法律部门的对象都是其法律规范所调整的一定范围的社会关系。除了调整对象以外，法律规范调整社会关系的方法也是区分法律部门的标准。这就是说，划分法律部门还要考虑到法律规范影响法律关系参加者的意志，从而影响他们行为的方式。

总的来说，苏维埃行政<sup>①</sup>法可以认为是调整国家管理范围内的社会关系——即苏维埃国家机关在组织与实施执行和指挥活动过程中发生的社会关系——的一个法律部门。当然，这个定义需要加以具体化和说明。

行政法规范首先规定苏维埃国家管理的原则。其次，它们规定管理机关建立、变更和撤销的程序，管理机关的编制，它们活动的目的和任务，它们的权限和它们法律地位的其它方面，它们的组织结构和活动程序。

行政法规范还规定作为管理对象的企事业单位和组织的

---

① “行政”（“行政的”一词是“行政”一词的转化）一词来源于拉丁语“administr”（前缀“ad”有“向”、“在下面”的意思，词根“ministr”有“从属的”、“执行者”的意思）。这个词译成俄语有两个意思：一指“管理”，即一种特别的活动；一指实施此种活动的主体，例如人们说企业或事业单位的行政时，即为此意。

建立、变更和撤销的程序，调整它们和国家管理机关的相互关系，调整管理对象的许多方面的活动。此外，行政法规范还规定计划编制、物价制定、物资分配、工资确定的程序。

行政法规范规定公民的各种权利和义务，规定实现这些权利和义务并保证其不受侵犯和违反的机制，从而使国家法的规范得以具体化并补充国家法规范。行政法规范还规定社会组织和社会机关的法律地位；规定担任国家机关职务的程序，规定国家职员职务上的和个人的权利与义务，规定他们行使国家职务的规则以及他们的责任。

行政法不仅调整管理者的活动，而且也调整被管理者的活动。例如，交通规则、公共场所行为规则、贸易规则、狩猎和捕鱼规则、教学规则、卫生规则等等，都是调整被管理者活动的规则。管理机关监督人们遵守这些规则，对违反这些规则的人适用国家强制措施。

行政法规范还规定什么样的行为（作为或不作为）属于行政违法行为，规定实施这些行为的行政责任的形式和种类，规定审理这些违法行为案件的程序。

在学术著作中，有人提出这样的意见：行政法不仅调整国家管理活动，而且也调整社会管理活动<sup>①</sup>。这种说法有一定的道理，因为国家有时授予社会组织和社会团体的机关以“对外”性质的权限。例如，《同志审判会条例》授权同志审判会解决提交它解决的行政违法行为案件，《志愿民兵条例》授权志愿民兵维护社会秩序。《基层工会委员会权利条例》也是同样的例子。不过，社会管理主要不是由法律调整，而是由社会组织章程调整。

---

<sup>①</sup> 参看Г.И.彼特罗夫：《苏维埃行政法的实质》，列宁格勒大学出版社1970年版，第20页。

苏维埃行政法调整整个国家管理，首先包括国民经济的管理。但是经济法构想的拥护者们否认这一事实。他们断言，国民经济领域的管理关系和社会主义企业、联合组织进行经济活动时所发生的关系有着不可分割的联系，它们一道构成由经济法所调整的统一的“经济关系”。<sup>①</sup>实际上，国民经济领域的国家管理是统一的苏维埃国家管理的一个组成部分，因此，它是由行政法所调整的。

行政法调整社会关系有着自己的特有的方法。这种方法可以和民法的调整方法相比较。在行政法和民法调整同一类社会关系时（例如二者调整交换领域的关系时），考虑它们在调整方法上的区别是特别必要的。

民法调整的特征是当事人在法律上的意志平等，因而广泛地适用着合同规范。而行政法调整方法是以当事人意志不平等为前提，一方当事人以自己的意志加于另一方当事人，使另一方的意志服从自己的意志。在国家管理机关和管理对象（企业、事业单位和组织）之间、国家管理机关和公民之间、上级管理机关和下级管理机关之间的相互关系上均属这种情况。在行政法律关系中，一方当事人常常被赋予国家政权权限：它可以作出管理决定，可以对另一方当事人的行动实行国家监督，在法律规定的场合，可以对另一方适用强制措施。行政法律关系虽然往往是由于关系另一方的提出问题（例如公民提出取得住房的申请）而发生，但是解决问题只能是管理机关。另一方当事人不得拒绝执行管理机关的决定，不服决定只能向有相应权限的国家机关提出申诉。

此外，许多管理机关享有颁布调整企业、事业单位、组

---

<sup>①</sup> 参看B. B. 拉普捷夫：《经济法的对象和体系》，莫斯科法律书籍出版社1969年版，第23—25页。

织和公民活动的规范文件的权力。这意味着，这些管理机关有权规定企业、事业单位、组织和公民的权利与义务。当然，公民可以放弃行使赋予他们的权利，但是他们不能拒绝这个权利本身，因为它是通过政权途径确定的。

这种情况取决于下述事实：进行执行和指挥活动的国家机关、公职人员，是受国家的委托而行动，代表国家的意志，行使国家的职能。

以上所述，并不意味着行政法的调整方法只具有关系当事人意志不平等的一面。行政法的调整方法也有协商的一面。例如，许多管理问题的解决需要两个管理机关共同参与，或者它们中的一个与另一个协商。这是所谓“横的”行政法关系。因此，不能认为国家管理领域的所有关系都是按照“权力——服从”的模式建立的。

## 二、行政法和相邻苏维埃法律部门的关系

行政法非常接近国家法，行政法规范和国家法规范往往难于加以确切的区分，但是二者的差别还是存在的。国家法对于整个苏维埃法律系统，包括对于行政法，占有主导地位。它规定苏维埃国家的基本社会制度和政策，规定国家和个人相互关系的原则，规定民族国家和行政地域单位的区划，规定国家机关的体系。因此，国家法的对象比行政法的对象要广泛。行政法则是直接或间接从国家法那里取得关于国家管理的基本原则，以及将这些原则具体化和加以补充，规定实现各种规范的机制。

例如，国家法规定适用于所有国家机关的共同的组织和活动的基本原则，行政法规范则在这个基础上调整这些原则在国家管理领域的适用。苏联宪法、加盟共和国和自治共和

国宪法规定某些最重要的国家管理机关职权的原则，行政法则对这些机关的职权加以详细规定，并对其他管理机关的职权加以规定。宪法和其他作为国家法渊源的法律文件规定公民的基本权利、自由和义务，行政法将它们中的许多规范予以具体化，并规定公民其他的（非基本的）权利和义务，以完善公民的法律地位。行政法还规定实现公民宪法权利、自由和义务的管理机制。例如，苏联宪法第五十八条规定了公民对于国家和社会机关及其公职人员违法行为的申诉权，行政法则具体规定对于各种申诉的管辖、审理申诉的期限和其他方面的程序。

行政法和民法有着密切的联系，它们有时调整同一类社会关系，如财产关系，但是它们调整的方法不同。例如，一个经济组织根据享有相应权限的国家管理机关的命令，向另一个经济组织转交厂房、建筑物和设备。在这种情况下，即是管理机关以权力方式调整两个组织之间的财产关系。而企业和经济组织为执行管理机关颁布的计划指令相互签订各种合同，则受民法规范的指导。同时合同当事人也要受国家管理机关规定的产品规格和价格的指导，此亦为权力的方式。许多公民参加的民法关系也是根据国家管理文件发生的。例如公民只有在具有住宅证时才能与房管机关签订住宅租赁合同。

财产关系有时直接根据国家管理文件（即不通过合同）而发生，例如对物的没收或征收，科处罚金等。

国家管理机关有时不是作为国家机关而是作为法人而出现，这时它们的行为所遵循的是民法规范。例如，管理机关可以借用某一组织的房屋，可以通过和通讯企业签订合同而使用电话，可以购买（在预算范围内）用具和设备等。在这

些场合下，管理机关不是作为执行和指挥活动的主体，不是履行国家管理职能。

行政法的某些规范和劳动法规范很接近。行政法规范规定调整劳动关系的国家管理机关的权限，例如苏联部长会议和国家劳动与社会问题委员会在这方面的权限。

调整劳动关系的个别管理文件的内容通常是根据劳动法的规范，而发布此种文件的程序则是根据行政法的规范。例如公民可以和企业签订劳动合同，但公民被录用参加工作最后须经企业经理的命令批准。工人或职员的休假权也是一样，正式休假须根据批准休假的命令（休假期由劳动法规定）。因此，行政法关系往往由劳动关系所引起，首先，劳动关系可以成为行政法关系的前提。例如，作为劳动集体成员的公民可以参加对所在企事业单位事务的管理，其前提是他和该企事业单位已构成劳动关系。

国家通过相应的检查机关和其他监督机关对人们遵守劳动保护规则和安全技术规则实施监督，这种监督活动由行政法调整。

在国家机关任职既由劳动法规范调整，也由行政法规范调整。两个部门的法律规范在这里紧密地相互交错，有时很难将它们加以区分。这是因为社会主义国家机关的职员是特殊种类的劳动者。但是，关于从事国家公务的某些问题（例如授予适用于各个管理部门的职衔职级的程序），则仅仅由行政法规范规定。

国家机关的部分职员同时是军职人员或者相当于军职人员（如苏联国防部、国家安全委员会、苏联内务部的绝大部分职员）。这些国家职员的任职是根据行政法规范，劳动法不适用于他们。

行政法和财政法有着密切的联系。财政法来源于国家法、行政法和民法的某些规范。大家知道，苏维埃财政法调整我国财政活动领域的社会关系，首先是调整作为国民收入的资金的积累和分配的活动，财政法在调整财政关系时广泛地采用直接命令的方法。

规定专门财政管理机关（例如苏联财政部）的法律规范，有的是财政法规范，也有的是行政法规范。确定财政机关财政决定内容的规范，首先是财政法规范，而对于财政机关工作的组织，则由行政法规定。换句话说，行政法主要是调整财政领域的管理关系，而财政法主要是调整作为一种经济关系的财政关系本身。

苏维埃行政法与土地法相邻。土地法调整享有土地专有权的国家和土地使用者之间的关系。土地使用者根据相应国家管理机关作出的决议和决定取得土地，在法律规定的场合，相应的国家管理机关也可以收回以前分配给使用者使用的土地。在这里，国家既是作为法定土地所有人而行动，又是作为国家政权的体现者而行动。

国家通过自己的管理机关监督土地使用者履行应当履行的义务：有效地利用土地，爱护土地，提高农用土地的肥力。国家规定对于违反土地法规范的行政责任。所有这些说明，行政法规范和土地法规范密切地交织着。

行政法和水法、森林法、矿山法的分界，亦有着同样的情况，即建立在同样原则的基础上。

集体农庄法的调整对象通常是集体农庄的内部关系。行政法调整国家管理机关和集体农庄因国家指导集体农庄而发生的（国家管理机关实施的这种指导属于国家管理的一种形式）。

行政法和刑法亦有相邻关系。如上所述，行政法包括许多一般义务规则（交通规则、公民证制度、卫生规则、消防规则等）。而在刑法有规定的情况下，违反这些规则（如重复或屡次违反这些规则的情况，或因违反这些规则引起了或可能引起严重后果的情况等）将导致刑事责任。行政法规范规定什么样的行为是行政违法行为。行政违法行为有一些和犯罪接近，所以，为了正确地确定违法行为和犯罪的法律界限，往往必须看行政法规范和刑法规范对同一类别问题有无相应规定。关于行政法和刑法的关系，最后还必须指出，职务犯罪的责任是由刑法规定的。

### 三、苏维埃行政法的体系

行政法象任何其他法律部门一样，不是其规范简单相加的总合，而是一个系统。

首先，行政法规范分为总则规范和分则规范。总则规范包括适用国家管理所有部门和领域的规范，分则规范则只包括适用于国家管理相应部门和领域的规范。

行政法规范也可以根据法律制度分类。例如它们可以分为国家职务制度的规范、行政责任制度的规范等，每一类法律制度可以既包括总则规范，也包括分则规范。

行政法规范还可以分为实体规范和程序规范两大部分。在各种法律制度中都可以见到这两种规范。形象地说，行政法的实体规范规定的是国家管理的“静态”（статика），即行政机关的体系，它们的权限，它们各自的内部结构以及公民、企业、事业单位和组织的权利与义务。行政程序法规规范规定的是各种实体法规范实现的“动态”（динамика），