

XINZHENG
FAXUE
GAILUN

行政法学概论

李宗兴 张世信 阎仁斌 主编

上海社会科学院出版社

行政法学概论

主 编 李宗兴 张世信 阎仁斌

撰写人 (以姓氏笔划为序)

王鼎元 刘 滔 冯吉祁 孙泉麟 李宗兴

吴漱玉 宋琳琳 周 虞 周林法 周敏明

周卫昕 郑钟炎 赵华强 张世信 高玉成

钱富兴 阎仁斌

上海社会科学院出版社

责任编辑 周 河

封面设计 邹越非

行政法学概论

李宗兴 张世信 阎仁斌 主编

上海社会科学院出版社出版发行

(上海淮海中路622弄7号)

常州武进凹凸印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张10.125 字数223000

1989年9月第1版 1989年9月第1次印刷

印数1—10000

ISBN 7—80515—452—X/D.69

定价3.70元

前 言

为适应上海地区各高等院校法律专业教学的需要，上海市法学会行政法研究会和上海市行政管理学会行政法研究会组织编写了这个教材，主要供高等院校法律专业、行政学院、管理干部学院、党校干部岗位培训班教学使用和自学者阅读。

行政法学是一门正在发展中的法律分支学科。随着我国社会主义法制建设的日臻完善，行政法在国家生活中日益显示出它的重要性。它已成为高等院校法律专业的必修课程，并且正在成为高等院校有关专业、行政学院、各类专业管理干部学院、党校的必修课程。行政法学又是国家公务员、企业和事业单位的领导人员、法律工作者以及社会各界人士必须具备的法律知识。我们组织上海地区各高等院校、上海社会科学院法学研究所、党校等从事行政法学教学和研究的教授、研究员、学者和市人民政府有关部门、市高级人民法院具有丰富实践经验的干部共同编写了本书，以满足社会急需。教材编写中贯彻理论联系实际、少而精和百家争鸣的原则，尽量做到简明扼要、观点明确、内容丰富和富有启发性，为读者提供一本比较系统地阐述而又实用的行政法学读物。

本教材主要论述行政法学的基础理论知识，力求从我国实践中探索中国行政法学的理论体系。全书分绪论和十五章，从行政法学的一般原理、原则到有关法律制度，为读者掌握行政法学知识提供一个基本轮廓。

参加本教材编写的有：（按姓氏笔划为序）王鼎元、刘滔、冯吉祁、孙泉麟、李宗兴、吴漱玉、宋琳琳、周虞、周林法、周敏明、周卫昕、郑钟炎、赵华强、张世信、高玉成、钱富兴、阎仁斌。由李宗兴、张世信、阎仁斌任主编。张世信、阎仁斌对部分书稿进行了阅改，全书最后由李宗兴负责统定稿。

我国行政法学的研究工作处在刚刚起步的阶段，随着行政立法的不断完善和行政执法的实践，行政法学的研究必将得到进一步的发展。我们初次组织编写本教材，既有大胆探索性尝试的意图，又因限于水平和编写时间仓促，难免有错误和不当之处，热忱欢迎读者批评指正，以便作进一步的修改和提高。

上海市法学会行政法研究会
上海市行政管理学会行政法研究会

1989年5月

目 录

绪 论	(1)
第一章 行政法的概念	(22)
第一节 行政的概念	(22)
第二节 国家行政权的概念	(27)
第三节 行政法的定义	(29)
第二章 行政法律规范	(32)
第一节 行政法律规范的概念	(32)
第二节 行政法的渊源	(36)
第三节 行政法的效力	(41)
第四节 行政法的体系	(46)
第三章 行政法律关系	(49)
第一节 行政法律关系的概述	(49)
第二节 行政法律关系的主体	(53)
第三节 行政法律关系的客体	(56)
第四节 行政法律关系的内容	(60)
第五节 行政法律关系的产生、变更和消灭	(64)
第四章 行政法的基本原则	(68)
第一节 行政法基本原则的概念	(68)
第二节 我国行政法的基本原则	(74)
第五章 行政法的历史发展	(80)
第一节 资本主义国家的行政法	(80)
第二节 社会主义国家的行政法	(85)
第三节 我国行政法的历史发展	(87)

第六章	国家行政机关	(97)
第一节	国家行政机关的概述.....	(97)
第二节	我国国家行政机关的历史发展.....	(104)
第三节	最高国家行政机关.....	(107)
第四节	地方国家行政机关.....	(111)
第五节	民族自治地方的国家行政机关.....	(113)
第六节	国家行政机关的设立、变更和撤销.....	(115)
第七章	国家公务员	(118)
第一节	国家公务员的概述.....	(118)
第二节	国家公务员的权利与义务.....	(123)
第三节	国家公务员的分类.....	(128)
第四节	国家行政职位与职务.....	(130)
第五节	国家公务员的考核和奖惩.....	(132)
第八章	行政行为	(136)
第一节	行政行为的涵义.....	(136)
第二节	行政行为的种类.....	(140)
第三节	行政行为的内容和形式.....	(147)
第四节	行政行为的法律效力.....	(151)
第五节	行政行为的变更、撤销和废止.....	(154)
第九章	行政决策	(160)
第一节	行政决策的涵义.....	(160)
第二节	行政决策的依据和范围.....	(164)
第三节	行政决策的程序.....	(171)
第十章	行政立法	(180)
第一节	行政立法的概述.....	(180)
第二节	行政管理法规的种类和体系.....	(184)
第三节	行政立法的原则、范围和要求.....	(188)

第四节	行政立法体制和行政立法的程序·····	(194)
第十一章	行政执法	(200)
第一节	行政执法的概述·····	(200)
第二节	行政执法行为有效的成立要件及其 表现形式·····	(204)
第三节	行政执法的程序·····	(208)
第十二章	行政法律责任 ·····	(217)
第一节	行政法律责任的概念·····	(217)
第二节	追究行政法律责任的原则·····	(220)
第三节	行政法律责任的种类和意义·····	(224)
第四节	行政强制执行·····	(227)
第五节	行政处罚·····	(232)
第十三章	行政管理的法制监督 ·····	(239)
第一节	行政管理法制监督的概述·····	(239)
第二节	国家权力机关的监督·····	(242)
第三节	国家行政机关自身的监督·····	(247)
第四节	司法监督·····	(256)
第五节	社会群众监督·····	(259)
第六节	中国共产党的监督·····	(263)
第十四章	行政争议与行政申诉(复议) ·····	(269)
第一节	行政争议·····	(269)
第二节	行政申诉(复议)·····	(273)
第十五章	行政诉讼 ·····	(283)
第一节	行政诉讼的概述·····	(283)
第二节	行政诉讼受理范围·····	(292)
第三节	行政诉讼的管辖·····	(296)

第四节	行政诉讼参加人.....(299)
第五节	行政审判中的几个问题.....(307)

绪 论

内 容 提 要

行政法学是一门独立的法学分支学科。它以行政法律规范为其研究对象。行政法学研究的内容比较广泛，涉及许多方面。它的体系一般由绪论、总论和分论三个部分组成。绪论是综述行政法学的一些最基本的问题；总论是对行政法中普遍适用的原理、原则和法律制度的论述；分论是对行政法中各种专门管理业务所作的研究。本书的结构体系由绪论和十五章组成，尝试以新的结构来探索我国的行政法学体系。

绪论从行政法学研究的对象及其基本内容和体系、研究的方法和意义、中外行政法学的历史发展概况等方面进行论述。读者通过学习达到初步掌握行政法学的简要轮廓，为进一步学习打下基础。

一、行政法学研究的对象

（一）行政法学是一门法律科学，以行政法律规范为其研究对象

“行政法”一词，通常在三种不同情况下被使用，一是把行政法作为一个国家的法的一个部门，如同与刑法、民法、婚姻法一样，作为仅次于宪法的、在我国社会主义法律体系中的一项基本法律；二是把行政法作为一门法律科学，属于社会科学中法学的一个分支学科，有时称它为行政法学。其任务是揭示其阶级性与发生、发展的规律性；三是把行政法作为一门教学课程来看待。它以马克思列宁主义的法学原理以及有关行政法理论为指导来研究行政法的一般原理、原

则及其历史发展，并阐明现行行政管理法规所规定的各项法律制度 and 原则。因此，作为一门教学课程的行政法，总是与前两者密切相联的，并且大量地反映了它们的内容。

行政法作为我国社会主义法律体系中的一个重要法律部门，这本来是没有疑问的。可是，由于不可能制定、也无法制定和颁布一个包罗万象的统一的行政法典，尽管事实上我国已经有了成千上万个行政管理法规，但人们仍然普遍认为我国至今没有行政法。这当然是一种误解。更值得注意的是，由于长期来我国在国家行政管理领域中，只重视按政策办事，不强调依法办事，人们的法制观念淡薄，把大量的行政管理法规仍然看作是党和国家制定的政策，只知道通过宣传教育的方式，不知道凭借国家强制力去贯彻执行；在执行中遇到了阻力，主要采用批评教育的方式去处理，不知道依赖行政法律手段去保证执行。因此，全国上下，对我国法制建设中的这个重要的行政法律部门的认识是不足的。不仅一般老百姓对它发生误解，即使是国家干部对行政法的作用，认识也是模糊的。

行政法学是一门法律科学。它是以国家行政机关及其活动和行政法律规范为其研究对象，阐明行政法原理、原则的一门独立的法学分支学科。它的研究对象主要是国家行政机关组织和活动的基本原则、工作方式、方法，以及国家行政机关及其工作人员与行政管理的相对当事人之间在行政法关系中的权利和义务。研究的内容有：研究行政法学的理论指导原则；行政法的产生及其发展的历史规律；行政法的本质；行政法在法律体系中的地位；行政法律规范；行政法律关系；行政（法律）行为；行政管理的法制监督；行政争议与裁决；行政诉讼；行政法对社会、政治、经济、文化建设的

作用；行政法学的各种学派及其学说；等等。

（二）行政法学的基本内容和体系

行政法学在法学中是一门传统的老学科，新中国成立后，由于被长期忽视，现在却成了一门薄弱的“新”学科，以致在国内至今尚未形成一个全国公认的比较统一的学科体系。从近年来出版的十几本教材和论著来看，没有一本书的体系是相同的；即使是同一个作者，前后出过的几本书，体系也是各不相同的。这说明我国的行政法学正处在探索、成长的阶段，只有通过百家争鸣才能使之达到成熟，体现中国特色的行政法学体系才有可能真正确立起来。

本教材为参与共同创建中国的行政法学体系，在此也提出我们对学科体系的设想，抛砖引玉，参与争鸣。

本书只就行政法学的总论进行探讨，分论准备以后再议。总论的体系是：

绪 论

- 第一章 行政法的概念
- 第二章 行政法律规范
- 第三章 行政法律关系
- 第四章 行政法的基本原则
- 第五章 行政法的历史发展
- 第六章 国家行政机关
- 第七章 国家公务员
- 第八章 行政行为
- 第九章 行政决策
- 第十章 行政立法
- 第十一章 行政执法
- 第十二章 行政法律责任

第十三章 行政管理的法制监督

第十四章 行政争议与裁决

第十五章 行政诉讼

我们提出的上述行政法学总论的框架结构是否合适，请大家批评指正。

（三）行政法学是法学中的一门独立学科

行政法学与其他法律学科一样，具有自己特有的理论、原则和完整独立的学科体系。正是这些理论和原则，对国家管理社会的各种行政事务起着积极指导和服务的作用。

行政法学与宪法学、民法学、刑法学、经济法学有着密切的联系。社会主义法学体系是以宪法学为首形成一个和谐、统一的有机整体。各个相对独立的法学分支学科包括行政法学在内，能协调一致地适应着现实经济建设发展的需要，反映了统治阶级的意志和利益，为维护我国社会主义社会的安定团结、促进和保障四化建设服务。各种法律学科以其不同的理论、原则和体系指导着社会不同的实践，为实现国家的不同任务而服务的，在服务中它们是相互配合、相互协调地进行的，这就是不同学科之间内在的联系。

行政法学与宪法学、民法学、刑法学、经济法学之间也存在着显著的区别。这种区别由各个法律部门所具有的特点体现出来的。这些区别大体上有三个方面：

1. 各自的调整对象不同。宪法学是研究国家的社会制度和国家制度的法律科学，宪法调整的对象是国家生活中的政治关系、经济关系、阶级关系和民族关系。刑法学是研究犯罪与刑罚的科学，刑法调整的对象主要是因反对现行统治关系而引起的国家与罪犯之间的刑事法律关系。我国民法学则主要研究在社会主义商品经济条件下，由民法规范调整的财产关

系以及与之有联系的非财产的人身关系，即在平等的主体之间因双方当事人的权利与义务而产生的民事法律关系。而行政法学则是研究国家行政机关及其工作人员代表国家依法行使行政职能，进行各种组织和指挥活动，在实施国家行政管理过程中所产生的各种行政法律关系。

2.采用的制裁手段不同。宪法学研究保证宪法实施的措施，对违反宪法的行为采取纠正、撤销、废止和追究法律责任等措施。刑法学主要研究刑事法律对罪犯的违法行为，依法采用死刑、徒刑、拘役、管制、罚金、没收财产、剥夺政治权利等严厉的刑事制裁手段，予以惩罚和改造。民法学主要研究对违反民事法律的违法当事人，国家可以依法采用责令赔偿损失、责令恢复原状、强制执行民事义务、罚款等民事制裁手段进行制裁。行政法学主要研究对违法者依法进行行政制裁手段，如警告、罚款、没收、吊销营业执照或许可证、停止营业，以及行政拘留等。

3.适用的程序不同。宪法学研究的只是宪法监督程序。刑法学和民法学研究的刑事制裁或民事制裁须经我国人民法院按不同的诉讼程序才能适用，其他任何机关或个人都无权代表国家行使这种审判权。而行政法学研究的行政制裁是由国家行政机关按行政程序对行政违法当事人依法所采取的处罚。

关于行政法学与经济法学的关系，它们既相互联系又相互区别，关系甚为密切。众所周知，行政法学涉及的领域非常宽广，而经济法学仅限于经济领域这个范围。由于经济法学在我国是近几年来发展起来的一门新兴学科。它的内容从纵向关系上看，与传统的经济行政法有交叉；在横向关系上，诸如合同法等内容又与传统的民法内容有交叉。因此有

关经济法的概念、内容和调整对象等问题上至今尚有争论。随着我国经济体制改革的实践，国家业已制定和颁布了大量经济行政管理法规。如工业、农业、商业、交通运输、财政金融、公用事业、经济特区等国民经济各部门的管理法规。这些经济管理法规，通常被称为经济行政法，是国家管理经济职能的反映。这些经济管理法规，既可以划归我国行政法，并作为行政法的一个重要分支部门；又可以划归我国经济法，成为经济法的一个有机组成部分。经济行政法要成为一门独立的分支学科，现在看来还为时尚早，它将随着我国经济体制改革的进一步发展而逐渐完善起来。总之，在我国，新兴的经济法学理论需要发展，而传统的行政法学理论也需要得到恢复和加强，两者相辅相成，相互促进，为完善我国的法制建设，确保四化大业的顺利进行并肩齐行。

（四）行政法学与行政管理学的联系与区别

行政法学和行政管理学是两门姐妹学科，它们从不同的角度，都以国家行政机关的活动作为自己的研究对象。

行政法学是以行政法为研究对象；而行政管理学是以行政管理为研究对象。行政法与行政管理两者之间，谁也离不开谁。行政法是在行政管理取得成就和经验的基础上制定的，制定以后反过来又要为推进行政管理服务。反之，行政管理在实践中取得的经验和方法，为行政立法提供客观的依据，同时又为行政立法的优劣进行验证和为克服、消除行政立法中的弊病进行服务。当代法治国家的行政管理，就可以说是一种法律管理。所以，两门学科是密切相关，相辅相成的。凡是研究行政法学的就不能不研究行政管理学，凡是研究行政管理学的就不能不研究行政法学。两门学科虽有密切联系，但仍有明显的区别：（1）彼此研究

的对象不同：行政法学研究的是行政法律规范；行政管理学研究的是行政管理的技术和方法。（2）彼此研究的方法和目的不同：行政法学是通过研究行政法律规范在实践中的规律性来为加强行政法制服务的；行政管理学是通过研究行政管理过程中技术和方法的优劣、成败的经验教训来为改善行政管理和提高行政效率服务的。（3）彼此归属的学科不同：行政法学属于法律学科，是法学体系中的一个分支学科；行政管理学属于政治学，是政治学中的一个分支学科。

二、行政法学的研究方法

（一）运用马列主义的立场、观点、方法是研究行政法学的根本方法

马列主义、毛泽东思想是我们党和国家的根本指导思想。坚持完整地准确地理解马列主义、毛泽东思想，学会运用马列的立场、观点、方法观察和分析问题，以大量的行政法律规范作为主要研究对象，透过各种行政法律现象（包括行政管理法规、行政法律关系和行政行为、行政法律责任和法律意识等等），找出其本质和它产生、发展的规律、从而揭示我国社会主义行政法的阶级实质，并阐明我国行政法学的一般原理、原则和各种行政管理法律制度，从而逐步建立起具有中国特色的社会主义行政法学。

（二）坚持理论联系实际的原则，紧密联系中国实际进行研究

切忌从抽象的概念和定义出发，空洞无物，什么实际问题也解决不了的经院式研究方法，而是要从我国行政管理实践中所产生的和已颁布的具体行政法律规范出发，对各种具体问题进行分析，作出合乎科学的结论。如研究我国行政组织法，就必须掌握建国以来有关国家行政机关的发展历

史和当前各级国家行政机关职、责、权不清的现状，作出科学的分析，并在此基础上进一步提出改革国家机构、明确其职责权限的有价值的意见。又如研究行政处罚，如果脱离实际，不了解我国行政管理法规中有关规定的历史和当前行政处罚的现状，无的放矢的研究，肯定成效甚微。

研究行政法律制度的历史和现状，也必须密切联系中国和国外的客观事实，既可以从纵向上作比较，从中找出行政法律制度发生、发展的内在规律；也可以从横向上作比较，与外国的行政法律制度的比较中找出我们的差距，比出我们的优越性。

（三）坚持古为今用、洋为中用的原则，吸收和借鉴国外有益的经验 and 成果

现代意义上的行政法，是在资产阶级启蒙思想家提出的“三权分立”原则的基础上逐步形成和发展起来的。它的出现，彻底改变了集国家大权于皇帝一身的状况，也改变了民、刑、行政不分诸法合为一体的状况，形成了以宪法为核心的各自成为一个独立的法律部门。行政法作为人类法制史上第一次以民主与法制为内容而成为一个独立的法律部门。从这个意义上说，资本主义社会以前的国家是没有这种现代意义上的行政法的。但在我国古代存在着不少行政管理方面的法规，有些朝代还有比较完整的体系，如《唐六典》、《明会典》、《清会典》等，都是我国现存的最古老的有关官制和人事行政管理方面的法规汇编。研究我国古代的行政法典，既不能仿古照搬，也不能采取历史虚无主义态度予以一概否定。正确的态度是以马克思主义为武器进行认真的研究，批判地吸收，取其精华，弃其糟粕，坚持古为今用，从中可以得到借鉴，为加强我国国家行政管理领域的法制建设服务。