

高等学校法学试用教材

行政法概要

法学教材编辑部

《行政法概要》编写组

法律出版社

8057500
DMW

高等学校法学试用教材
行政法概要
法学教材编辑部
《行政法概要》编写组

法律出版社出版 新华书店发行
法律出版社印刷厂印刷
(石家庄市新华西路47号)

850×1168毫米 32开本 9.75印张 234,000字

1983年6月第一版 1985年6月第三次印刷

印数75,001—125,000

书号6004·612 定价1.60元

0027703

D912.793.7.已核
WMC

高等学校法学试用教材

行政法概要

法学教材编辑部
《行政法概要》编写组

主 编 王珉灿

副主编 张尚鸾

撰稿人：（以姓氏笔画为序）

方 彦	王名扬	王珉灿	王弼选
蓝明良	全典泰	应松年	吴 杰
陈安明	张世信	张尚鸾	廖晃龙
逄社周			

法 律 出 版 社

说明

为了适应法学教育发展的需要，在有关部门和法学界的关怀和支持下，我们根据各有关高等院校的推荐，约请了部分专家、学者和教师，编写了一套高等学校法学试用教材，供高等院校各法律专业选用或参考。

这套试用教材以马克思列宁主义毛泽东思想为指导，力求正确地阐述和介绍法学各门学科的基本原理、基础知识和基本资料，注意到内容的科学性、系统性和相对稳定性。《行政法概要》是这套试用教材中的一种。由王珉灿任主编，张尚鹭任副主编。初稿执笔人为：方彦、王名扬、王珉灿、王弼逃、蓝明良、仝典泰、应松年、吴杰、陈安明、张世信、张尚鹭、廖晃龙、潘祐周。经过集体讨论统稿后，分别作一些修改，最后，由王珉灿、张尚鹭负责审改并定稿。

建国三十多年来，在我国大专院校法律专业中，多未开设过中国行政法学这门课程。这次编写这本教材，可以说是第一次尝试。

行政法涉及的范围之广，行政管理法规之多，是法学各学科中较罕见的。再加上我国正在进行各方面领导体制和国家行政机构的改革工作，许多改革成果必将陆续通过一定的新的行政管理法规反映出来。因此，使用本教材进行教学时务请注意：第一，本书所引用的各种法规、资料，有的很可能是早已在现实生活中不适用的；有的在本书付印时虽仍属有效，但到出版时，也很可能已作某些修改或已用新的政策、新的法规代替了。所以，对全书所引用的各种法规、资料，只能把它们看做是用

来说明某一行政法原理、原则的例子。真正要在实际中使用书中所引法规、资料的时候，一定要以有关行政机关制定的现行有效的政策和它们颁发的现行法规为准。第二，要写成一本基本上能概括我国行政管理法规的“行政法学”，可能需要更多的篇幅，远非这本二十多万字的教材所能胜任。这本教材是适应当前国内各大专院校法律专业讲授行政法课时较少的情况编写的。只想给初学者提供一个社会主义行政法学科在理论体系方面的简单轮廓，而这个轮廓，在我国又完全是属于摸索阶段的。在编写过程中，虽然我们以我国建国以来颁布的行政管理法规为基础，从我国当前国家行政管理的实际出发，按照马克思主义的原理，批判吸收外国的一些对我有用的资料，力求形成一个具有中国特色的社会主义行政法学理论体系，但由于主客观条件所限，一时难以达到要求。希望通过一段时期的教学实践，密切结合我国目前正在进行的国家机构改革新经验，再进行修订，以补充本书的不足和纠正某些错误，使行政法教材日臻完善。

选派教师和有关人员参加这套教材编写的单位有：北京大学、中国人民大学、北京政法学院、西南政法学院、吉林大学、华东政法学院、西北政法学院、武汉大学、湖北财经学院、安徽大学、北京对外贸易学院、北京经济学院、中央政法干校、中国医科大学、郑州大学、河南省公安厅、宁夏大学、厦门大学、外交学院、商务印书馆、复旦大学及其分校、南京大学、国际关系学院、北京第二外国语学院、华中工学院等。

对上述单位的协助，谨表谢意。由于我们水平所限，时间短促，内容难免有缺点和错误，体例和文风可能不完全一致，希望读者提出意见，批评指正，以便再版时修订。

法学教材编辑部 1983年1月

00	.....	.....	第二章
78	.....	.....	第三章
08	.....	.....	第四章

目 录

总 论

第一编 绪 论

81	.....	.....	第四章
第一章	行政法的概念	.....	1
31	第一节 行政法的定义	.....	1
01	一 行政的涵义	.....	1
28	二 行政法调整的对象	.....	2
85	三 行政法规范的内容	.....	5
28	四 行政法规范的主要特征	.....	5
	第二节 行政法的渊源	.....	7
83	第三节 行政法的本质	.....	10
10	第四节 行政法在法律体系中的地位	.....	12
10	第五节 行政法的历史发展	.....	15
10	一 奴隶制国家的行政法	.....	15
83	二 封建制国家的行政法	.....	16
10	三 资本主义国家的行政法	.....	18
	第二章 行政法学是法学的一门分支学科	.....	22
78	第一节 行政法学的研究对象	.....	22
78	第二节 行政法学的历史发展	.....	23
	第三章 我国社会主义行政法和行政法学的产生、	.....	
80	发展和现状	.....	27
00	第一节 我国行政法的发展	.....	27
00	一 新民主主义革命时期的行政法	.....	27
00	二 建国以来的行政法	.....	33

第二节	我国行政法学的发展	36
第三节	我国行政法学的研究方法	37
第四节	我国行政法学的体系和结构	39

第二编 总 论

第四章	我国国家行政管理的指导思想和基本原则	43
第一节	在党的统一领导下实行党政分工和党企分工	43
第二节	广泛吸收人民群众参加国家行政管理	46
第三节	贯彻民主集中制	49
第四节	实行精简的原则	52
第五节	坚持各民族一律平等	53
第六节	按照客观规律办事, 实行有效的行政管理	55
第七节	维护社会主义法制的统一和尊严, 坚持依法办事	58
第五章	国家行政机关	61
第一节	国家行政机关概述	61
一	国家行政机关的概念	61
二	国家行政机关同其他国家机关的区别	63
三	国家行政机关的种类	64
第二节	最高国家行政机关	65
一	国务院的性质	65
二	国务院的组成和机构设置	65
三	国务院的职权	68
四	国务院及其所属机构的撤销和变更程序	68
第三节	地方国家行政机关	69
一	地方各级人民政府的性质	69
二	地方各级人民政府的体制	69

201	三 地方各级人民政府的任务	69
801	四 地方各级人民政府及其所属机构的撤	
801	销和变更程序	70
011	五 基层群众性自治组织——居民委员会和	
311	村民委员会	71
31	第四节 民族自治地方行政机关	71
411	一 民族自治地方行政机关的性质	71
811	二 民族自治地方行政机关的体制	72
321	三 民族自治地方行政机关的任务	72
321	四 民族自治地方行政机关及其所属机构	
321	的撤销和变更程序	73
32	第五节 企业事业单位中的行政机构	73
721	一 企业事业单位行政机构的性质	73
921	二 企业事业单位行政机构的设置	77
	第六章 国家行政工作人员	79
138	第一节 国家行政工作人员的概念	79
731	一 国家行政工作人员的涵义	79
331	二 国家行政工作人员的种类	80
33	第二节 国家行政工作人员担任国家行政职务的条件	81
33	第三节 国家行政工作人员职务关系的变更和消灭	84
33	第四节 国家行政工作人员履行职务的权利和义务	87
33	第五节 国家行政工作人员的培养、使用和考核	90
33	第六节 国家行政工作人员的奖惩制度	92
	第七章 行政行为	97
33	第一节 行政行为的概念和种类	97
33	第二节 制定行政管理法规的行为	101
131	一 行政管理法规的内涵	101
	二 行政管理法规的种类和根据	101

86	三 行政管理法规的成立和实施	105
	四 行政管理法规的效力	106
97	五 行政管理法规的废止、撤销、变更和消灭	108
	六 我国行政管理法规的名称	110
11	第三节 采取行政措施的行为	112
11	一 行政措施的涵义和种类	112
17	二 行政措施的内容	114
37	三 行政措施的效力	118
37	四 行政措施的撤销、废止、变更和消灭	123
	第四节 强制执行和行政处罚	125
37	一 强制执行的涵义	125
37	二 行政法上强制执行的若干方法	126
37	三 行政处罚的涵义和特点	127
77	四 行政处罚的种类	129
	第八章 国家行政管理的法律监督	134
91	第一节 我国行政管理法律监督的涵义	134
97	第二节 我国行政管理法律监督的种类	135
98	一 国家权力机关的监督	135
18	二 行政监督	136
48	三 审计监督	138
78	四 群众监督和社会监督	143
90	第三节 行政纠纷	146
30	一 调 解	146
70	二 仲 裁	149
70	三 法院判决	150
10	第四节 控告与申诉	151
101	一 控告与申诉的涵义	151
101	二 国家行政机关对公民控告和申诉案件的处理	

原则	153
三 外国行政诉讼制度概况	154
第三编 分 论	
第九章 军事行政管理	161
第一节 我国军事行政管理概况	161
第二节 我国两种基本的军事制度	162
一 兵役制度	162
二 民兵制度	166
第十章 外事行政管理	169
第一节 外事行政管理概述	169
第二节 外交方面的行政管理	172
一 外交的性质及其活动特点	172
二 外交部的职权和活动	172
三 外交部国内外所属机关的任务和职责	173
第三节 对外经济贸易方面的行政管理	176
一 对外贸易的行政管理	176
二 对外经济技术援助方面的行政管理	178
三 对外经济贸易部的任务和职权	179
四 对外经济贸易部特派员的派遣	180
五 对外贸易行政管理的几项基本制度	182
第四节 对外文化方面的行政管理	185
一 对外文化交流的性质及其管理的沿革	185
二 文化部对外文化交流的任务和职责	186
第十一章 民政行政管理	188
第一节 民政行政管理概述	188
第二节 民政行政管理的机构和体制	190

87	第三节 我国民政行政管理的基本制度	193
181	一 优抚制度	193
	二 复员退伍军人和军队退休干部的安置管理制度	195
	三 农村救灾和社会救济	196
	四 城市社会救济和社会福利	197
	第十二章 公安行政管理	199
18	第一节 公安行政管理概述	199
82	第二节 公安行政管理的主要机构及其职权	202
801	一 人民公安机关的机构及其职权	202
001	二 基层公安机构及其职权	203
08	第三节 公安行政管理的法规和管理办法	205
001	一 治安管理处罚条例	205
871	二 户口管理	210
871	三 城市交通管理	212
871	四 消防管理	213
871	五 边防、出入境管理	215
871	六 劳动教养管理	216
871	七 劳改场所和狱政管理	217
871	八 特种行业和危险物品管理	218
	第十三章 司法行政管理	221
08	第一节 司法行政管理的涵义	221
82	第二节 司法行政管理的机构和体制	222
88	第三节 人民律师制度	225
78	第四节 公证制度	227
88	第五节 人民调解制度	230
	第十四章 国民经济的行政管理	234
88	第一节 国民经济行政管理概述	234
00	第二节 国民经济管理体制	234

一	国民经济管理体制的概念	234
二	当前的国民经济管理体制改革	237
第三节	国民经济行政管理的主要机构、职权和基本制度	238
一	工业行政管理	238
(一)	国家工业行政管理机关及其职权	239
(二)	工业行政管理的基本制度	240
二	农业行政管理	243
(一)	国家农业行政管理机关及其职权	243
(二)	农业行政管理的基本制度	244
三	交通运输行政管理	245
(一)	国家交通运输行政管理机关及其职权	246
(二)	交通运输行政管理的基本制度	247
四	财政金融行政管理	248
(一)	国家财政金融行政管理机关及其职权	248
(二)	财政金融行政管理的基本制度	251
五	商业行政管理	253
(一)	国家商业行政管理机关及其职权	253
(二)	商业行政管理的基本制度	254
六	其他方面的国民经济行政管理	256
(一)	公用事业和环境保护的行政管理	256
(二)	经济特区的行政管理	259
(三)	海关行政管理	261
第十五章	教育、科技、文化、卫生、体育的行政管理	264
第一节	教育、科技、文化、卫生、体育行政管理概述	264
第二节	教育、科技、文化、卫生、体育行政管理的主要机构、职责和主要制度	265

一 教育行政管理	265
(一) 主要机构和职责	266
(二) 基本制度	268
二 科技行政管理	272
(一) 主要机构和职责	273
(二) 基本制度	275
三 文化行政管理	279
(一) 主要机构和职责	279
(二) 文化行政管理的主要内容	280
四 卫生行政管理	284
(一) 主要机构和职责	285
(二) 基本制度	287
五 体育行政管理	293
(一) 主要机构和职责	293
(二) 基本制度	295
..... 奥辅本基的照管行金金类械(二)	
..... 照管行业商 立	
..... 对理其又关照管行业商家同(一)	
..... 奥辅本基的照管行业商(二)	
..... 照管行和益月国的商方外其 六	
..... 照管行和的射射和业事用公(一)	
..... 照管行和的又种格经(二)	
..... 照管行和关确(三)	
..... 照管行和育朴, 主互, 升文, 姓科, 育慈 章五十五第	
..... 照管行和育朴, 主互, 升文, 姓科, 育慈 廿一第	
..... 奥辅	
..... 照管行和育朴, 主互, 升文, 姓科, 育慈 廿二第	
..... 奥辅要主麻黄理, 奥辅要主麻黄理	

第一编 绪 论

第一章 行政法的概念

第一节 行政法的定义

行政法，是一切行政管理法规的总称。国家有关行政管理方面的法规种类繁多，具体名称不一，但就其内容来说，凡属于国家行政管理范畴的，在部门法的分类上统称为行政法。

行政法是规定国家行政机关的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序的，用以调整各种国家行政机关之间，以及国家行政机关同其他国家机关、企业事业单位、社会团体和公民之间行政法律关系的各种法律规范的总和。

行政法是一个独立的法律部门，是国家法律体系中的重要组成部分。

为了深入了解什么是行政法，还需要弄清以下一些问题：

一、行政的涵义

行政法是规定有关国家行政机关的组织活动的法律依据。因而顾名思义，首先要弄清什么是行政。许多中外行政法学者、行政法著作对“行政”一词的涵义，有各种各样的说法。有的说：“行政是实现国家目的的作用”；“行政是除去立法、司法以外的一切作用”；有的说：“国家统治权的行使，以行政作用为中心，其他作用都是为配合行政的需要而行使的”；还有的说：“行政

是行政机关本着行政职权所为的一切行为”。这些说法都只从行政二字的字义或从三权分立的角度来牵强附会地解释，因而都是不确切的。

马克思指出：“……行政是国家的组织活动。”^①这就正确地揭示了行政活动的性质，说明它最直接地体现着国家职能的行使，不同于其它国家机关的活动。国家行政机关为了贯彻执行宪法和法律，保证其全部正确实施，必须进行广泛的组织管理，即行政管理工作。这种行政管理工作，在社会主义国家里，是广大人民群众以主人翁的姿态参加的，而在剥削阶级国家里，人民则是听命于官员的统治。

行政不同于行政权，二者有联系又有区别，行政是指国家的组织活动，行政权是指行政机关的权限。在我国，国务院和其他各级人民政府都是行使行政权的国家行政机关。

社会主义国家行政机关在行政活动中，或者在行使行政权的时候，必须严格依照宪法、法律和各种行政法规范办事。因而行政、行政权二者同行政法有着密切的关系，国家行政机关背离了宪法、法律和行政法规范的规定去进行行政活动，就必将产生个人专横、以言代法等弊端，使公民无所适从。其实质就是背离了社会主义民主原则。

二、行政法调整的对象

任何法律部门都有其调整的对象，行政法也不例外。阶级社会生活中的权利义务关系，被法律所调整的，叫做法律关系。这种法律关系就是法律调整的对象。行政法调整的对象，是国家行政机关在行政活动过程中所发生的各种社会关系。这种社

^① 《评‘普鲁士人’和‘普鲁士国王和社会改革’》，《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

会关系称为行政上的法律关系，也称行政法律关系，或行政法关系。

(一)行政法关系的当事人

任何一种法律关系都必须有双方当事人，否则，法律关系就不能成立。从总的来讲，行政法关系的当事人有：国家行政机关和其他国家机关、企业事业单位、社会团体以及公民。

国家行政机关是行政法关系最主要的当事人。任何一种行政法关系，都是在国家行政管理活动中成立的，有时行政法关系的双方都是国家行政机关；有时是以国家行政机关为一方，以其它国家机关、或企业事业单位、或社会团体、或公民为另一方。

企业事业单位，依据有关法律的规定，可作为行政法关系的当事人。例如，根据财政法的规定，工厂企业应向税务机关纳税，在纳税过程中，税务机关和工厂企业之间，就产生征税者和纳税者之间的行政法关系。

社会团体，也可作为行政法关系的当事人。例如，根据1950年政务院公布的《社会团体登记暂行办法》的规定：“凡社会团体均应依照本办法的规定向人民政府申请登记”，“全国性的社会团体，应向中央人民政府内务部申请登记”，申请登记的社会团体和内务部之间，也就产生了行政法关系。

公民，也是行政法关系的当事人。例如，依照宪法所规定的公民基本权利和义务，公民和国家行政机关之间就可能产生各种各样的行政法关系。

行政法关系的当事人，不限于本国公民，外国公民在不违反条约、国际惯例的原则下，也可作为我国行政法关系的当事人。例如，外国人在我国办理入境签证，同我国外事行政管理机关之间，就产生了行政法关系。

(二)行政法关系的内容

法律关系的内容是权利和义务。行政法所规定的权利和义务，就是行政法关系的内容。因此行政法上的权利，是行政法赋予行政法关系参与人享有的某种权利，表现为享有这种权利的一方，有权作出一定的行为和要求他方履行相应的义务。行政法上的义务，是行政法规定行政法关系参与人应当履行的某种责任。

行政法规定国家行政机关可以行使的权力(即作为行政法关系参与人享有的权利)，种类较多，大体可归纳为以下四种：

1. 形成权。即国家行政机关可以依法作出产生、变更或消灭某种法律关系的权利。例如，国家行政机关依照法律规定有权任免某些行政工作人员；有权决定设立或者撤销某种行政机构等等。

2. 命令权。即国家行政机关，有权依法发出某种行政命令的权利。例如，我国宪法第八十九条和第九十条的规定，国务院和各部、各委员会有权发布命令。

3. 处罚权。即国家行政机关依法对违反行政法规范的单位或个人，予以行政处罚的权利。

4. 管理权。即国家行政机关依法管理经济、文化、教育等各方面国家行政事务的权利。例如，地方各级人民政府依照法律规定的权限，有权管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城市建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政等行政工作。

以上这些权利，实际也是国家行政机关的主要行政权。

作为行政法关系参与人的其他国家机关、企业事业单位、社会团体或公民，依据我国宪法和有关法律、行政法规范的规定，也享有许多权利和应当履行一定的义务。