

中國行政法概論

朱國禧 主編

江蘇人民出版社

行政管理系列丛书

中国行政法概论

1922
江苏工业学院图书馆
藏书章

江苏人民出版社

中国行政法概论

中国行政法概论

主编 朱国禧

中国行政法概论

朱国禧 主编

江苏省人民出版社出版发行

江宁县印刷厂印刷

开本787×1092毫米1/32 印张10字数220,000

1990年5月第1版 1990年5月第1次印刷

印数1—6000册

ISBN 7—214—00439—9

C·20

定价：4.05元

责任编辑：戴干云

江苏人民版图书凡印刷、装订错误可随时向承印厂调换。

行政管理系列丛书编委会

顾 问 夏 骥 丘 晓 程肖彭 毕 萍

主 任 薛守贤

副主任 孙长贵 朱国禧 张云朋

编 委 芮明春 朱侗荣 耿彭年 朱坚强

陈少英 李家钧 周海乐 余 俊

序

江苏省人事局和苏州大学的几十位作者，搜罗精华，呕沥心血，集多年管理、教学、科研之经验，毕其功于一篲，完成了200多万字的系列工程，给从事行政管理工作及其教学、研究的同志奉献了一套崭新的案头书籍，作为行政管理的同行和苏州大学的校友，感到分外的亲切和喜悦。

行政管理工作，古今有之，中外亦然。从远古的部落乃至奴隶制社会，从封建时代直到社会主义制度的今天，可以这么说，凡有人群的地方，尤其是出现国家事务管理工作和国家事务管理部门以后，行政管理工作就随之出现了。不管参与这项工作与否，但凡人人都要与之发生联系，它关连着每个人的日常学习、工作和生活。在国外，现代资本主义社会也有一整套行政管理的制度和经验，尽管与我国因在政治制度，所有制形式等方面不同而其具体的行政管理的方式、方法有较大的差异，但其管理的出发点和目的，都是为了自己的阶级服务，尽可能好地处理国家各项行

政事务。

引为遗憾的是，尽管有文字记载的行政管理已有上下几千年的历史，建国也已有40个年头，但就笔者阅猎所及，国内至今尚未出版一套经得起推敲且实用的系列行政管理丛书；即使有一些这方面的研究，也大多散见于一些论文或极有限的专著之中，这方面的研究和探索还远远不够，尚未引起足够的重视。国外行政管理的研究甚为着力，且有不少可资参考吸收的东西，但要借他山之石，又必须剔除其糟粕，吸取其精髓，适合国情民情，编写出具有中国特色的，既具有理论体系，又具有应用价值的读本。

行政管理是一门科学，并非一种“附加剂”，行政管理人员是驾驭这门科学的主体，不再是也不应是过去所常说的“万金油”式的干部，而要通过自己的努力和组织上的帮助，造就成为德才兼备的政务活动家和行政管理家。无论是行政管理人员应具备的基础知识，还是为了适应形势发展而进行知识更新，有针对性的和收到实际效果的学习和提高就显得十分必要。丛书的作者正是基于这种认识，努力着眼于这方面的研究，探索和实践，取得了令人鼓舞的成果。

通观已付诸出版或定稿的几本，丛书大概有以下三个特点，一是科学性，旁证博引，条分缕析，初步形成较为完整的行政管理学的思想体系；二是实用性，能给一般行政管理人员的工作以指导，具有较大的应用价值，且可作为大专以上专业开设课程之教材；三是系统性，从一般概述到分书专论，从国家政治制度，到各种行政工作的科学管理，形成了较为完整的科学系统。

我党十分强调干部队伍的革命化、年轻化、知识化和专业化。党的十三届四中全会以后，党和政府进一步要求国家工作人员肃贪倡廉，惩治腐败，密切联系群众。因此，增强行政管理人员素质和业务水平，提高办事效率和工作质量，至关重要。行政管理人员的培训必须经常化，制度化，持之以恒，卓有成效。这套丛书正可资培训教材之匮乏。

目前，全国设有行政管理专业的高校不多，我省所属高校也仅有苏州大学一家。要形成一个十分完整的行政管理体系，不是一蹴即就的事情，但也不能要求任何新事物一出现或一开始就十全十美、无懈可击。丛书致力于试验、充实、提高，确实已给了耳目一新的感觉。不过，还希

望能把科学性与实用性进一步紧密结合起来，并在原有的“框架”的基础上再“系统”一些，俾使更多的行政管理人员从中多多受益。

彭浩

1990年3月

前 言

行政法是调整国家行政管理的法律，是整个国家法律体系中的一个不可缺少的重要法律部分。随着我国经济体制、政治体制等各项改革的不断深入，行政法在行政管理活动中愈来愈显得重要。因此，国家人事部在确定国家行政机关工作人员岗位培训课程时，把“行政法学”列为必修课程之一，要求每一个国家行政机关工作人员都能知法、守法和执法。为此，我们在综合、参考国内外行政法学研究新成果的基础上，编著了这本《中国行政法概论》，供国家行政机关工作人员岗位培训之用，也可作为高等院校法律专业教学或从事行政法研究的专业人员选用和参考。

《中国行政法概论》在编著过程中，始终以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，力求准确地阐述和介绍行政法学科的基本原理和基础知识，在介绍和评价西方行政法研究新成果时，也注意在扬弃中吸收，以确保内容的科学性、系统性、实用性。

本书力求突出三点：一是中国特色。尽管过去由于在“左”的错误思想影响下，行政法长期不被人们重视，行政法学的研究工作和理论建设还比较薄弱，在本学科的建设和发展过程中，还十分必要借鉴和吸取国外的研究成果，但我们不满足于停留在一般地介绍或评价国外成果的水平上，而力图以马克思列宁主义、毛泽东思想为指针，探索体现有中国特色的社会主义行政法学内容和体系；二是实用性。本书编著者都是一些实际部门的同志。他们既有丰富的实践经验，又有一定的理论水

平，他们中既有领导干部，又有教授、讲师。他们发挥各自的特长，结合行政管理的实际工作，不仅阐述了行政法学的基本原则和基本理论，而且从我国的实际出发，重点介绍了行政法的主体内容——我国的各种行政法律规范和行为，力求增强本书的实用性，使其能够成为广大实际工作者的良师益友。三是独创性。从内容上看，本书与现有的一些行政法学专著比较，有三点显著的区别：第一是增加了行政诉讼法。行政诉讼法是我国的重要法律之一，为公民、组织保护自己的正当权益，使其免受行政权力的侵犯，提供了可靠的法律保障。因此，本书对行政诉讼法重点加以阐述，既介绍了行政诉讼法的基本概念和基本原则，又详细阐述了行政案件的起诉、受理、审理、判决和执行的程序。第二突出了行政机关编制法。行政机关编制法，是行政组织法的重要组成部分。本书从国家行政机关的现状及机构改革的实际出发，将行政机关编制法辟为专章，重点加以论述，既阐述了行政机关编制的含义、种类，又论述了开展机构编制立法的重要意义，尤其突出地论述了编制立法与机构改革的关系；第三重点阐述了国家公务员法。在我国建立国家公务员制度，是当前干部人事制度改革的重点和方向，因此，本书从行政法学的基本原理入手，论述了国家公务员的考试录用、考核、培训、工资、福利等各个方面，综观现有的一些行政法学专著，这还是首次。考虑到建立国家公务员制度的要求，保持内容的统一性，本书在提法上将国家行政机关工作人员均称为国家公务员。

参加本书编写工作的有朱国禧、朱侗荣、陈锡安、周广侠、黄兆荣、沙秉昌、史晓宁、陆新、施玉星、朱坚强、白伟、赵志红等。全书先由朱侗荣、黄兆荣、史晓宁集体初审，最后由朱国禧统稿并审定。

本书在编写过程中，曾受到江苏省人民代表大会常务委员法制委员会、江苏省人民政府法制局、江苏省社会科学院，以及江苏省法学会会长姚远同志、南京大学法政学院院长张永桃教授的支持，在此表示诚挚谢意。

由于我们水平有限，时间短促，内容难免有缺点和错误，希望读者提出意见，批评指正，以便再版时修订。

编著者

一九八九年十二月

目 录

第一章 绪论

- 第一节 行政法的涵义及其在法律中的地位……………(1)
 - 一、行政的涵义……………(1)
 - 二、行政法的涵义及其在法律中的地位……………(3)
- 第二节 中国行政法学的研究对象……………(8)
 - 一、行政法学的研究对象……………(8)
 - 二、中国行政法学的研究范围及主要内容……………(9)
 - 三、中国行政法学的研究方法……………(11)
- 第三节 研究中国行政法的意义……………(13)
 - 一、行政法的作用……………(13)
 - 二、我国行政法制现状……………(16)
 - 三、在我国加强行政法研究的现实意义……………(19)

第二章 行政法的历史发展

- 第一节 外国行政法的历史发展……………(22)
 - 一、资本主义国家行政法的历史发展……………(22)
 - 二、社会主义国家行政法的历史发展……………(26)
 - 三、社会主义国家行政法与资本主义国家行政法比较……………(27)
 - 四、国外行政法的发展趋势……………(29)
- 第二节 我国古代行政法……………(30)
 - 一、我国奴隶社会的行政法……………(30)
 - 二、我国封建社会的行政法……………(31)

第三节 我国解放前国民党统治区行政法概况…… (34)

一、发展阶段…… (34)

二、性质与特点…… (38)

第四节 我国社会主义行政法的产生、发展…… (39)

一、我国社会主义行政法的产生…… (39)

二、我国社会主义行政法的发展…… (41)

三、我国社会主义行政法的展望…… (45)

第三章 中国行政法的法源和本质

第一节 中国行政法的法源…… (47)

一、法源的涵义…… (47)

二、中国行政法的法源…… (49)

第二节 中国行政法的本质及其特点…… (55)

一、中国行政法的本质…… (55)

二、中国行政法的特点…… (57)

第四章 中国行政法律关系

第一节 中国行政法律关系的涵义及其特征…… (60)

一、中国行政法律关系的涵义…… (60)

二、中国行政法律关系的种类…… (61)

三、中国行政法律关系的特征…… (63)

第二节 中国行政法律关系的当事人…… (65)

一、中国行政法律关系当事人的概念…… (65)

二、中国行政法律关系当事人的分类…… (66)

三、中国行政法律关系双方当事人的联系…… (68)

第三节 中国行政法律关系当事人的权利与义务…… (68)

一、中国行政法律关系当事人的权利…… (68)

二、中国行政法律关系当事人的义务…… (72)

三、中国行政法律关系当事人的权利和义务具有

相对性.....	(73)
第四节 中国行政法律关系的变动.....	(75)
一、中国行政法律关系变动的概念.....	(75)
二、中国行政法律关系的发生.....	(75)
三、中国行政法律关系的变更和消灭.....	(77)
第五章 中国行政法的基本原则	
第一节 依法行政原则.....	(81)
一、对依法如何理解.....	(82)
二、我国强调依法行政原则的重要性.....	(83)
三、依法行政原则的内容.....	(84)
第二节 合理行政原则.....	(86)
一、合理行政与自由裁量权.....	(86)
二、合理行政原则的要求.....	(87)
三、合理行政原则的特例.....	(89)
第三节 民主行政原则.....	(90)
一、人民群众参政.....	(91)
二、各民族一律平等.....	(92)
三、贯彻民主集中制.....	(93)
第六章 中国国家行政机关	
第一节 中国国家行政机关概述.....	(95)
一、中国国家行政机关的涵义.....	(95)
二、国家行政机关同其他国家机关的区别.....	(96)
三、中国国家行政机关的法律地位.....	(97)
第二节 中国国家行政机关设置原则与体制结构.....	(98)
一、中国国家行政机关的设置原则.....	(98)
二、中国国家行政机关的体制与结构.....	(103)
第三节 中国国家行政机关的分类与职权.....	(106)

一、中国国家行政机关的分类	(106)
二、中国国家行政机关的职权	(108)
三、国务院	(109)
四、地方国家行政机关	(110)

第七章 中国国家行政机关编制法

第一节 编制法的涵义及种类	(112)
一、编制法的涵义	(112)
二、编制法的种类	(113)
第二节 编制立法	(115)
一、编制立法的必要性	(115)
二、编制立法的内容	(118)
三、编制立法的步骤与办法	(120)
第三节 中国国家行政机构改革	(123)
一、中国国家行政机构改革和历史发展与经验教训	(123)
二、行政机构改革的目标与内容	(128)

第八章 中国国家公务员法(上)

第一节 国家公务员概述	(131)
一、国家公务员的涵义和范围	(131)
二、中国国家公务员与外国文官的区别	(134)
三、中国国家公务员与其他工作人员的区别	(136)
第二节 中国国家公务员的法律地位	(137)
一、中国国家公务员的资格条件	(137)
二、中国国家公务员的法律关系	(140)
第三节 中国国家公务员的权利、义务	(144)
一、中国国家公务员的权利	(144)
二、中国国家公务员的义务	(148)

第九章 中国国家公务员法（下）

第一节 中国国家公务员职务关系……………(152)

一、国家公务员职务关系的概念和法律地位……………(152)

二、国家公务员职务关系的产生……………(153)

三、国家公务员职务关系的变更……………(154)

四、国家公务员职务关系的终止……………(154)

第二节 中国国家公务员职务分类……………(156)

一、中国国家政务类公务员……………(156)

二、中国国家业务类公务员……………(160)

三、中国国家政务类公务员与业务类公务员划分的依据……………(161)

第三节 中国国家公务员的管理原则、管理法规……………(162)

一、中国国家公务员的管理原则……………(162)

二、中国国家公务员管理法规……………(164)

三、建立健全中国国家公务员法规体系……………(165)

第十章 行政行为

第一节 行政行为的涵义……………(167)

一、行政行为的涵义……………(167)

二、行政行为的特性……………(169)

第二节 行政行为的分类及效力……………(171)

一、行政行为的分类……………(171)

二、行政行为的成立要件……………(176)

三、行政行为的生效时间……………(178)

四、行政行为的效力……………(179)

第三节 行政行为的撤销、废止、变更、终止……………(180)

一、行政行为的撤销……………(180)

二、行政行为的废止……………(182)

三、行政行为的变更.....	(182)
四、行政行为的终止.....	(183)
第十一章 行政立法	
第一节 行政立法概述.....	(184)
一、行政立法的概念.....	(184)
二、资本主义国家行政立法回顾.....	(186)
三、我国的行政立法.....	(187)
四、行政立法条件.....	(190)
第二节 行政立法的指导思想及其分类、程序与 技术.....	(193)
一、行政立法的指导思想.....	(193)
二、行政立法的分类.....	(195)
三、行政立法程序.....	(196)
四、行政立法技术.....	(198)
第三节 行政法规与行政规章.....	(201)
一、行政法规.....	(201)
二、行政规章.....	(203)
三、行政法规与行政规章的修改与撤销.....	(204)
四、行政法规、行政规章的效力.....	(205)
第十二章 我国的行政强制执行、行政处罚和行政监督制度	
第一节 行政强制执行制度.....	(209)
一、行政强制执行的涵义和特点.....	(209)
二、行政强制执行的方法.....	(211)
第二节 行政处罚制度.....	(214)
一、行政处罚的概念.....	(214)
二、行政处罚的条件.....	(216)
三、行政处罚的种类和程序.....	(217)