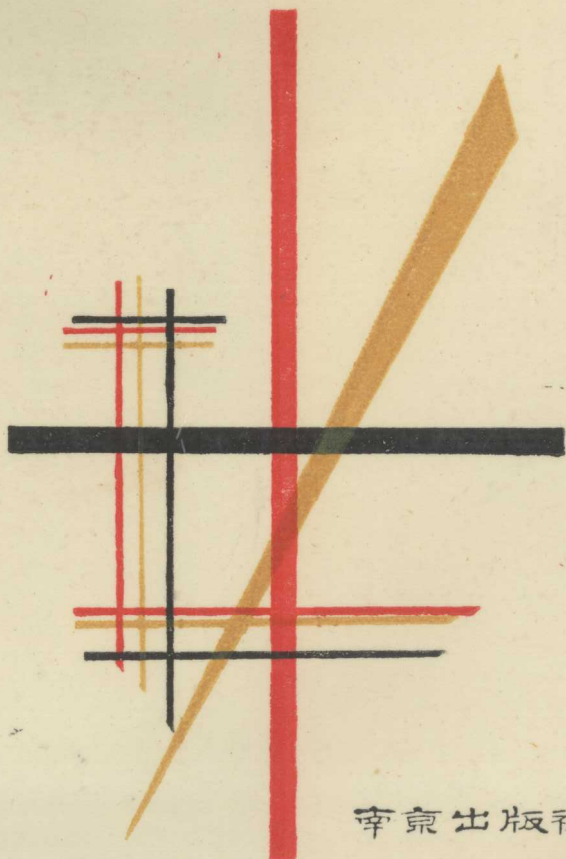


简明行政法学

主编 余钟波 副主编 沈林荣



南京出版社

简 明 行 政 法 学

主 编 余 钟 波

副主编 沈 林 荣

南 京 出 版 社

责任编辑：关 东

封面设计：郭春明

简 明 行 政 法 学

主 编 余钟波 副主编 沈林荣

南 京 出 版 社 出 版 发 行

江苏省社会科学基金会编辑

句容县江南印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张10.5 字数227千字
1989年9月第1版 1989年9月第1次印刷

印数 1-19,000册

ISBN 7-80560-141-0

D·19 定价：3.40元

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政法的概念	(1)
一 行政的涵义.....	(1)
二 什么是行政法.....	(3)
三 什么是行政法学.....	(6)
第二节 行政法的调整对象和作用	(7)
一 行政法的调整对象.....	(7)
二 行政法和其他法律部门的区别.....	(10)
三 行政法律关系.....	(11)
四 行政法的作用.....	(16)
第三节 行政法的法源与行政法规范	(19)
一 行政法的法源.....	(19)
二 行政法规范.....	(22)
第四节 行政法学的研究范围和方法	(24)
一 行政法学的研究对象和体系.....	(24)
二 行政法学的历史发展.....	(25)
三 学习和研究行政法学的意义.....	(28)
四 学习和研究行政法学的方法.....	(30)
第二章 国家行政机关	(33)
第一节 国家行政机关的概念和法律地位	(33)
一 国家行政机关的概念.....	(33)
二 国家行政机关的法律地位.....	(34)

三	国家行政机关与社会组织中 行政机关的区别·····	(36)
第二节	国家行政机关的分类·····	(38)
一	中央行政机关与地方行政机关·····	(38)
二	一般权限机关与部门权限机关·····	(41)
三	决策机关、业务执行机关、辅助机关、 咨询机关和监督机关·····	(43)
四	集体负责制机关与首长负责制机关·····	(44)
五	行政机关的其他分类·····	(45)
第三节	国家行政机关的职权·····	(46)
一	国家行政机关职权的概念和意义·····	(46)
二	中央人民政府(国务院)的职权·····	(48)
三	地方各级人民政府的职权·····	(50)
四	民族自治地方人民政府的自治权·····	(52)
第四节	我国政府机构的设置原则·····	(53)
一	需要原则·····	(53)
二	服务原则·····	(54)
三	效能原则·····	(56)
四	精简原则·····	(58)
五	法制原则·····	(59)
六	上述各原则的关系·····	(62)
第三章	公务员·····	(63)
第一节	公务员的概念和公务员制度·····	(63)
一	公务员的概念·····	(63)
二	公务员的任职条件·····	(66)
三	我国公务员制度的建立·····	(67)

第二节 公务员的权利和义务	(70)
一 公务员的权利和义务的内容	(70)
二 公务员的权益保护	(75)
三 公务员违反职务义务规定的责任	(78)
第三节 公务员的管理制度	(81)
一 职位分类、任用和培训制度	(81)
二 考核、晋升和奖惩制度	(85)
三 工资福利、转任和回避制度	(90)
四 辞职、辞退和退休、退职制度	(94)
第四章 行政活动	(97)
第一节 行政活动的概念、特征和要素	(97)
一 行政活动的概念	(97)
二 行政活动的特征	(99)
三 行政活动的基本要素	(101)
第二节 行政活动的基本原则	(103)
一 “四个坚持”的原则	(103)
二 管理民主化原则	(104)
三 管理科学化原则	(108)
四 管理法制化的原则	(110)
第三节 行政管理法规	(112)
一 行政管理法规的概念	(112)
二 行政管理法规的名称及分类	(112)
三 行政管理法规的制定程序	(114)
四 行政管理法规的效力	(117)
五 行政管理法规的撤销根据与撤销程序	(119)
第四节 行政行为	(120)

一	行政行为的概念和分类	(120)
二	行政行为的内容	(125)
三	行政行为的成立要件与生效时间	(128)
四	行政行为的法律效力及其撤销和变更	(130)
第五节	行政处罚	(132)
一	行政处罚的概念	(132)
二	行政处罚的种类	(135)
三	行政处罚的程序	(139)
第五章	行政法制监督	(142)
第一节	行政法制监督的概念和意义	(142)
一	行政法制监督的概念	(142)
二	行政法制监督的意义	(144)
三	行政法制监督的原则	(147)
第二节	行政法制监督的范围	(149)
一	对行政活动合法性的监督	(149)
二	对行政活动合理性的监督	(151)
三	对国家行政工作人员遵守法律 和纪律的监督	(153)
第三节	行政法制监督的种类和方法	(154)
一	权力机关的监督	(154)
二	党的监督	(160)
三	社会监督	(163)
四	行政机关内部的监督	(170)
五	检察机关的监督	(174)
六	审判机关的监督	(176)
第六章	行政诉讼	(179)

第一节 行政诉讼概述	(179)
一 行政诉讼的概念	(179)
二 行政诉讼法的基本原则	(180)
第二节 管辖、诉讼参加人和证据	(184)
一 管辖	(184)
二 诉讼参加人	(186)
三 证据	(193)
第三节 诉讼程序	(195)
一 第一审程序	(195)
二 第二审程序	(203)
三 审判监督程序	(207)
四 执行程序	(210)
五 对妨碍行政诉讼行为的排除措施	(212)
第四节 侵权赔偿责任	(213)
一 侵权赔偿责任的概念和构成条件	(213)
二 侵权赔偿诉讼的提起	(216)
三 赔偿的行政机关和追偿权	(216)
第七章 经济行政管理	(217)
第一节 国民经济行政管理概述	(217)
一 国民经济行政管理概况	(217)
二 国民经济管理体制	(221)
第二节 工业、交通运输行政管理	(224)
一 工业行政管理机关及其职权	(224)
二 工业行政管理的基本制度	(228)
三 交通运输的行政管理	(233)
第三节 农业、商业行政管理	(236)

一	农业行政管理机关及其职权	(236)
二	农业行政管理的基本制度	(237)
三	商业行政管理机关及其职权	(239)
四	商业行政管理的基本制度	(240)
第四节 财政金融及国民经济其他方面的		
	行政管理	(243)
一	财政金融行政管理机关及其职权	(243)
二	财政金融行政管理的基本制度	(245)
三	公用事业和环境保护的行政管理	(247)
四	海关行政管理	(250)
五	经济特区的行政管理	(253)
第八章 文化行政管理		
第一节 教育行政管理		(256)
一	教育行政管理的机构和职责	(257)
二	教育行政管理的基本制度	(258)
第二节 科技行政管理		(263)
一	科技行政管理的机构和职责	(263)
二	科技行政管理的基本制度	(266)
第三节 文化、卫生、体育的行政管理		(270)
一	文化行政管理的机构、职责和制度	(270)
二	卫生行政管理的机构、职责和制度	(279)
三	体育行政管理的机构、职责和制度	(283)
第九章 政治行政管理		
第一节 军事和外事行政管理		(288)
一	军事行政制度	(288)
二	外事行政制度	(294)

第二节 公安行政管理	(298)
一 公安机关及其任务	(298)
二 户籍管理和居民身份证制度	(300)
三 消防管理制度	(302)
四 交通管理制度	(304)
五 特种行业和危险品管理制度	(305)
六 治安管理处罚制度	(306)
第三节 民政行政管理	(307)
一 民政管理机构及其任务	(307)
二 优抚制度	(309)
三 复员退伍军人、退休军官安置制度	(311)
四 救灾、社会救济和社会福利制度	(312)
五 婚丧管理制度	(315)
第四节 司法行政管理	(317)
一 司法行政机关及其任务	(317)
二 律师制度	(319)
三 公证制度	(321)
四 劳教、劳改管理制度	(322)
后 记	(325)

第一章 绪 论

国家有许多法律，这些法律以宪法为首组成完整的法律体系。行政法是其中一个独立的部门法。以行政法为研究对象的行政法学是法学的重要组成部分，是一个不可缺少的法学部门学科。

在我国，随着经济体制改革的深入发展，政治体制改革在逐步展开，而政治体制改革与行政法制建设是密切相关的。党的十三大报告阐述了政治体制改革的有关问题，涉及行政法制建设的内容达30多处，强调加强行政法制建设以保证政治体制改革的发展，并提出了行政法制建设中最紧迫的具体设想和保证措施。这一方面说明行政法在我国社会主义法制体系中的重要地位，另一方面说明学习和研究行政法的重要意义。

第一节 行政法的概念

一、行政的涵义

行政作为国家管理手段之一，是伴随着国家的产生而出现的。但是对行政的本质，尤其是对行政的效率和作用进行深入研究，则是从近代开始的。“行政”这个词，最早来源于拉丁文，是“执行事务”的意思。在中外行政法学者、行政法著作中对“行政”一词的涵义，有各种各样的解释。通常都是从立法、行政、司法三权分立的理论来解释。如美国

的古德诺说：“立法是国家意志的表现，行政为国家意志的
执行。”日本的美浓部达吉认为：“行政是除立法、司法以
外的一切作用。”这些解释并没有说明“行政”一词的真正
涵义。

那么什么是行政呢？马克思曾指出：“所有国家都在行
政机关无意或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是它
们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因
为行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第21
卷第479页）这段话指出了“行政”的两个显著特征：一是
行政的主体是国家，而不是个别人或社会组织；二是行政的
内容是组织活动，而不是立法活动或司法活动。组织首先是
组织执行和实施法律，它区别于立法，组织又是通过积极的
活动（如设置机关、配置人财物、协调人的行动等）去执行
实施法律，实现国家的目的和任务，它又区别于司法。

权力机关的立法活动，审判机关的审判活动，检察机关的
检察活动，不属于行政的范围。权力机关通过立法活动，确立
国家的目的和任务，审判活动是通过惩罚犯罪和解决民事纠
纷，检察活动是通过对宪法、法律的实施进行检察监督，来
保障国家目的和任务的实现。而行政法学所要研究的行政，
是国家行政机关依据法律的规定，通过创造性的活动，实现
国家的目的和任务。

具体地说，行政法学所研究的是狭义的国家行政，而不
包括社会组织或社会团体的行政。行政是国家的一种职能，
而不是直接指机关或活动。虽然职能同机关或活动是紧密联
系的，但机关或活动只能是职能的体现。

行政是执行、指挥、组织、监督等要素的统一。执行就

是执行国家法律、权力机关的决议和命令，指挥就是发布命令，指挥人们的行动，组织就是设立机关，任命工作人员，协调人们的行动，监督就是检查督促所属机关和工作人员、企业事业单位，社会组织和全体公民遵纪守法，执行其发布的决定、命令。综上所述，所谓行政就是国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督等国家职能的活动。

我国行政管理的中心任务，就是有效地组织和管理社会主义现代化建设事业。《宪法》第89条规定国务院的重要职权就是“领导和管理经济工作和城乡建设”，领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育、计划生育以及民政、公安、司法行政、监察、外交、国防、民族事务和华侨事务等工作。《宪法》第103条又规定，县级以上地方各级人民政府，“管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作”。这表明，行政是国家职能分工的一种，负责行政管理活动的是国家行政机关。国务院作为我国最高国家行政机关，宪法赋予它行使广泛的“领导和管理”的职权。

二、什么是行政法

行政法这个法律名词是近代的产物，它最早出现于法国。近代意义的行政法，到资本主义社会才出现。作为调整行政关系的行政法，在古代，无论中国或外国都是不存在的。当然，与近代行政法的内容相似的有关规定国家机关、国家官吏、国家机关活动的各种制度的法律，古代是存在

的。如在我国古代，除了有许多分散的诸如职官、经济、科教行政法律规范外，还有专门编纂的以行政法律规范为主的行政法典，如《唐六典》、《元典章》、《明会典》、《清会典》等，这是世界各国所少见的。我国古代行政法律规范具有时间早、范围广、比较完备的特点。据古籍记载，早在奴隶社会时，我国就有了关于职官制度的法律规定。我国古代行政法律规范所调整的内容相当丰富，除了历朝都有完备的职官方面的组织法规外，还包括金融、盐铁专营等各种经济方面的管理法规，科举、考试、教育等方面的管理法规，天文、医学等科技方面的管理法规以及礼乐、祭祀、民族、宗教等等方面的管理法规。从《周礼》记录周朝有关典章制度的规范开始，《唐六典》承前启后，系统规定了唐朝的职官制度和其他制度，明清《会典》不仅在体制方面更加严谨，而且还逐步增加了“则例”部分，使《会典》更具有实施价值。但是，这些法律规范，并不是近代意义的行政法。

什么是近代意义的行政法呢？行政法，象其他部门法一样，是调整一定领域社会关系的工具。而行政法所调整的是行政领域的社会关系。所谓行政领域的社会关系，就是国家行政机关在实现国家行政职能，即国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督等职能的过程中发生的各种社会关系。这类社会关系大致包括如下几种：

- ①整个国家行政关系之间或行政机关同其他国家机关之间的关系；
- ②国家行政机关同社会团体、事业单位之间的关系；
- ③国家行政机关同经济组织之间的关系；
- ④国家行政机关同公民之间的关系。

调整国家行政机关同经济组织之间的关系，

是我国行政法的重要特点，管理经济的法规在行政法中通常占有很大的比重。

国家行政管理的范围是非常广泛的，国家用以调整各项行政管理工作的行政法规范也很多。据不完全统计，我国建国以来颁布的数千件法律、法令中，具有行政法规范性质的法律文件占80%左右。从规定的主要内容来看，可分为三大类：一类是调整国家行政机关及其工作人员的法，即行政组织法。有关国家行政机关的设置、编制、职权、工作程序和方法，以及有关国家行政工作人员的任免、考试、考核、培训、晋升、奖惩、退休等内容的法，都属于行政组织法。如《国务院组织法》、《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》等。另一类是规范国家行政机关和行政工作人员在行政管理活动中具有法律后果行为的法，即行政行为法。如各级国家行政机关在其职权范围内所制定和发布的各种行政管理法规，以及关于规定和采取各种行政措施方面的法规。再一类是对于国家行政机关和行政工作人员的行政行为实行法制监督的法，即行政监督法。如国务院1988年发布的《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》、《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》。但行政监督法往往分散在各种有关的法律和法规之中。由此可见，行政法是由众多的行政法规范所组成的。

作为调整行政领域里行政管理关系的行政法，具有如下显著的特点：

一是具有不平性。行政法调整的行政管理关系，具有对行政权力的服从性，即关系的双方是不平等的。国家行政机

关及其行政工作人员作为关系的一方，代表国家行使行政管理权力，而作为关系另一方的企事业单位、社会组织和公民则处于被管理的法律地位。当然，这不是说，国家行政机关及其工作人员可以对被管理者为所欲为。恰恰相反，国家行政机关及其工作人员必须依法行政，做到合情、合理、公平、合法地实施行政管理职能，并负有相应的责任。与此同时，作为被管理者（企事业单位、社会组织、公民等）有权要求作为管理者的国家行政机关及其工作人员依法行政，要求做到合情、合理、合法、公平。否则，被管理者有权要求纠正，或者向有关机关提出申诉、控告、检举。

二是没有统一的法典。行政法通常是由各种单行的法律文件形式表现出来的，所以，很难形成统一的法典，世界各国都是这样。之所以如此，这是由行政法自身的特点决定的。首先，行政法是分散在大量的行政管理法规之中的，性质复杂，种类繁多，范围极广，很难制定一部统一的行政法典。其次，行政法调整的是行政关系，而这种关系的变化性大，行政管理的内容需随形势变化而不断变化，所以行政法的变动比其他部门法要多，特别是经济行政管理法规的变动，尤为频繁。

三、什么是行政法学

行政法学是研究行政法和行政领域的社会关系这一特定社会现象的科学，它要研究行政法的理论和实践。

行政法学和行政法是两个既有联系又有区别的概念。行政法是法律的一个部门，是调整行政关系的法律规范的总称。行政法学是一门法律学科，是研究行政法的本质、形式、历史发展、行政法规范的内容、形式、体系及行政法规范所调整

的社会关系的法律科学。可见，行政法只是行政法学的研究对象，而不是行政法学本身。就内容来说，行政法学的概念比行政法的概念要广泛。

但在实践中，人们往往用行政法的术语表示“行政法学”的概念，在“行政法学”的意义上使用“行政法”一词。大量的行政法学教科书或专著的名称都叫做“行政法”，如《美国行政法》、《法国行政法》、《苏维埃行政法》等。对于这一点，学者们并不是不懂得两者的区别，只不过他们习惯于使用“行政法”这一名称来表述“行政法学”的概念，这是我们初学这门学科时应当注意的。

第二节 行政法的调整对象和作用

一、行政法的调整对象

任何一个独立的部门法都应该有自己明确具体的调整对象。如果没有自己的调整对象，其独立存在的意义就成了问题。象其他部门法一样，行政法不仅有自己的调整对象，而且其对象也是该法律部门规范调整的一定范围的社会关系。

行政法调整的社会关系是行政关系，这些行政关系通常包括如下一些方面。

一是行政机关和权力机关的关系。在这种关系中，行政法（以宪法的形式）确定行政机关是国家权力机关的执行机关，由权力机关产生，向权力机关报告工作，对权力机关负责，受权力机关监督。权力机关可以撤销行政机关违法的和不当的决议、命令或其他法律性文件，可以任命和罢免行政机关的工作人员。