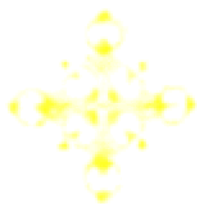


中国当代行政法教程

中国政法大学法律硕士专业学位教育中心教材

杨立荣 汪学军 主编



中国政法大学出版社

中国当代行政法教程

国务院军队转业干部安置工作小组办公室组织编写

任志宽 吕景胜 主编

责任编辑：余炳荣

中国劳动出版社出版发行

(北京市和平里中街12号)

隆昌印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 12 印张 268 千字

1990 年 7 月北京第 1 版 1990 年 7 月北京第 1 次印刷

印数：7000 册

ISBN 7-5045-0593-5/D·089 定价：5.20 元

前 言

党的十一届三中全会以后，我国社会主义建设进入了一个新的历史时期。社会主义现代化建设，需要一支革命化、年轻化、知识化、专业化的干部队伍。因此，有计划地、大规模地培训干部，已成为全党的一项重要战略任务。转业军官有较好的政治素质和一定的组织管理能力，但是由于工作性质、对象和环境的转变，他们一般都缺乏新工作岗位所需要的专业知识。为了使他们尽快适应地方工作需要，充分发挥聪明才智，上岗前对他们进行专业培训显得尤为迫切和必要。

自1977年邓小平同志提出对转业军官进行专业培训以来，培训工作取得很大成绩，并且逐步走向规范化、制度化，已成为我国转业军官安置和干部教育中的一项重要制度。为适应转业军官培训工作发展的需要，我们本着突出专业内容和面向现代科学知识的原则，组织编写和出版一套党政、工交、财贸、金融、政法及其它门类的转业军官培训试用教材。教材分为专用和通用两种，相互配套，供各类专业培训班使用。还可供有关专业的干部培训和自学之用。

本书属党政门类，与《行政学》、《领导科学原理与应用》、《机关应用文写作》、《行政管理概论》、《法学基础理论》、《我国政治机构概述》、《当代世界经济与政治》、《社会主义商品经济与精神文明建设》配套，可供党政、行政管理等转业军官培训班使用。本书由任志宽、吕景胜主编，陈德仲审定。参加编写的人员还有：王晓泉、史彤彪、刘永志、安清福、胡寄扬、薛小健。在编写过程中，得到了中国人民大学

行政学研究所的大力帮助，在此表示感谢。

编写转业军官培训教材是第一次尝试，缺乏经验，加之时间较短，本书难免有错误和不足之处，希望有关专家、学者和教学人员以及其他读者多提宝贵意见，以便进行修改，使之日臻完善。

国务院军队转业干部安置工作小组办公室

1990年4月

目 录

第一章 行政法是重要的法律部门	1
第一节 行政法的基本涵义.....	1
第二节 行政法律关系.....	9
第三节 行政法的基本原则与作用.....	17
第二章 行政主体	20
第一节 行政主体概述.....	20
第二节 国家行政机关.....	22
第三节 国家公务员.....	33
第三章 行政行为及其程序概述	58
第一节 行政行为概述.....	58
第二节 行政程序概述.....	67
第四章 行政立法	70
第一节 行政立法概述.....	70
第二节 行政立法体制.....	75
第三节 行政立法程序.....	79
第四节 行政立法效力.....	84
第五节 行政立法技术.....	87
第五章 行政执法	93
第一节 行政执法概述.....	93
第二节 行政检查.....	95
第三节 行政决定.....	98

第四节 行政强制	110
第六章 行政司法	114
第一节 行政司法概述	114
第二节 行政调解	119
第三节 行政仲裁	122
第四节 行政复议	126
第七章 行政合同	132
第一节 行政合同概述	132
第二节 行政合同程序	135
第三节 行政合同纠纷及其处理	137
第八章 行政过错责任	139
第一节 行政过错	139
第二节 行政责任	147
第九章 行政法制监督	159
第一节 行政法制监督的概述	159
第二节 内部行政法制监督	161
第三节 外部行政法制监督	171
第四节 行政法律意识	179
第十章 行政诉讼	182
第一节 行政诉讼概述	182
第二节 行政诉讼的基本原则	185
第三节 行政诉讼的范围和管辖	192
第四节 行政诉讼的参加人	204
第五节 行政诉讼的程序	213
第十一章 行政职能与部门行政法	226
第一节 行政职能	226
第二节 我国部门行政法概述	230

第十二章 国家安全与秩序职能行政法	236
第一节 军事行政法.....	236
第二节 公安行政法.....	243
第三节 司法行政法.....	265
第十三章 外事职能行政法	271
第一节 外交行政法.....	271
第二节 海关行政法.....	278
第十四章 文化职能行政法	293
第一节 文化行政法.....	293
第二节 教育行政法.....	301
第三节 科技行政法.....	310
第十五章 社会服务职能行政法	320
第一节 民政行政法.....	320
第二节 卫生行政法.....	329
第十六章 经济职能行政法	341
第一节 农业和资源行政法.....	341
第二节 工业和交通行政法.....	353
第三节 财政、金融行政法.....	363

第一章 行政法是重要的 法律部门

第一节 行政法的基本涵义

一、行政法的调整对象

我国的行政法，属于社会主义行政法。它所调整的行政关系既有社会主义行政法所调整的行政关系的共性，又有中国行政关系的特性。具体来说，我国行政法调整的是下列行政关系：

第一，行政机关与权力机关的关系。在这种关系中，行政法确定行政机关的法律地位，明确行政机关对权力机关的从属关系。包括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，向权力机关负责并报告工作，接受权力机关的监督，权力机关可以撤销行政机关违法的和不当的决议、命令或其它法律规范性文件、可以任免行政机关的工作人员等。

第二，行政机关与司法机关之间的关系。在这种关系中，行政法规定人民法院审理行政争议和其它行政案件的权限、范围、程序，规定人民法院对行政机关活动的审判监督，规定人民检察院对行政机关活动的检察监督，规定行政机关和司法机关相互关系的原则。

第三，行政机关上下级之间的从属关系。在这种关系中，行政法规定行政机关上下级之间的从属关系，下级服从上级，接受并执行上级的指示、命令、报告执行的情况；上级可以对下级发布命令、指示，可以对下级的工作进行监督、检查、撤销或改变下级不适当的决定和行政措施。

第四，行政机关和公务员之间的关系。在这种关系中，行政法规定行政机关任用公务员的程序，被任用人员的条件、资格、考核、晋升、奖励以及对公务员履行公务的要求，公务员的权利义务与责任，公务员的福利待遇等等。

第五，平行的行政机关之间的关系。在这种关系中，行政法调整的是平行的行政机关之间的关系。

第六，行政机关与企业、事业单位之间的关系。在这种关系中，行政法规定行政机关组建、变更、撤销企业、事业单位的条件、程序和其它要求，规定行政机关对企事业单位人、财、物分配方面的程序和要求，规定行政机关管理企事业单位的要求和原则，规定行政机关和企事业单位各自的权利和义务。

第七，行政机关和社会组织、团体的关系。在这种关系中，行政法规定行政机关对社会组织、团体活动的管理范围，规定社会组织和团体的建立、变更、撤销和活动的的基本原则、程序和要求，对于社会组织、团体的组织活动，行政法只规定最一般的原则与要求，具体规则由社会组织、团体自己的章程规定。

第八，行政机关及其公务员与公民之间的关系。在这种关系中，行政法律详细规定公民在行政领域的权利，规定实现和保障公民权利的机构和方法，规定公民申诉、控告、检举国家工作人员违法失职行为的程序，规定接受和审理公民

申诉、控告、检举案件的机关和程序。行政法也详细规定公民在社会、政治、经济等方面的行为规则，规定保障这些规则实施的机构和方法，规定有关行政机关在这方面的职权，所能运用的强制措施的种类、界线 and 它们的责任。

以上这些关系，是我国行政法调整的对象。但上述关系主体之间在任何情况下发生的关系并不都是行政关系，都由行政法调整。只有国家行政机关履行行政职能时发生的行政关系，才是行政法的调整对象。

二、行政法的渊源

行政法的渊源，又称行政法的法源，指的是行政法来源于哪些法并由哪些法组成。我国行政法的渊源很广，主要有：

第一，宪法。《中华人民共和国宪法》是我国一切立法的依据，虽然也是我国行政法的基本法源。宪法中包含的行政法内容很多，如四项基本原则，国家对于各种经济形式的保护与管理原则，民主集中制原则，人民群众参与国家管理的原则，计划原则，责任制原则，法制原则，国家机关及其工作人员必须依靠人民、受人民监督、努力为人民服务的原则等。宪法还规定了有关在行政法关系中享有的权利和应尽的义务，规定了各级人民政府和国家主要的行政机关的组织机构、工作权限和活动的基本原则等。

第二，法律。在我国的基本法律中，有许多规定是具有行政法规范性质的。因此，国家基本法律是我国行政法的重要法律渊源。如《中华人民共和国地方各级人民代表大会组织法和地方各级人民政府组织法》，除规定地方各级人民代表大会及其常委会的组成和职权外，还专门规定了地方各级人民政府的地位和职权等问题。又如《中华人民共和国国务

院组织法》比较详细地规定了我国最高行政机关的性质、组成、任期、职权和工作原则等。

除国家基本法律以外，还有许多其它法律的规定具有行政法规范性质。如《中华人民共和国治安管理处罚条例》、环境保护法、文物保护法、国家建设征用土地条例等。

此外，全国人民代表大会及其常委会发布的个别法律文件，往往是对基本法律作出部分补充和修改的，也是我国行政法的渊源。

第三，行政法规和规章。建国以来，国务院及其各部委颁布了大量的行政法规和规章，以及行政管理的命令、决定和指示。这些行政管理法规、决定、命令、指示和规章，是国务院和各部委对全国实行行政管理的主要手段之一，是我国行政法最主要的渊源。如有关中央及地方国家行政机关的机构设置、编制、职权方面的规定，国家行政工作人员的任免、奖惩、录用、辞职、退休等方面的规定，以及有关军事、外事、民政、公安、司法行政、国民经济、科技文教、卫生体育等各部门管理的方针政策、工作程序和主要制度的规定等等。

第四，地方性法规和省市人民政府的规章。地方性法规和省市人民政府的规章，多数都是规定国家各方面行政管理工作的内容，因此，它们也是我国行政法的渊源。

第五，自治条例和单行条例。自治条例指的是民族自治机关依照宪法和法律规定的权限，结合本地区的特点而制定的管理当地事务的条例。单行条例指的是民族自治机关为了解决某一方面的问题，照顾当地民族的特点而制定的条例。这些自治条例和单行条例中行政管理的法律规范是我国行政法的渊源之一。

第六，法律解释。立法解释、司法解释、行政解释与地方解释合称为法律解释。除司法解释外，其它法律解释中有关行政管理的部分，应视为行政法的法源。

第七，行政协定和条约。同我国公民的权利义务有关的与外国缔结的条约和协定，往往与行政法则具有同等的法律效力，因此，也是我国行政法的一种法律渊源。

第八，党和政府或行政机关与群众团体联合发布的行政规范性文件。这些规范性文件在我国为数不少，中央、地方及各部门都有，反映着党的领导和人民群众直接参加国家行政管理的特点。它们也是我国行政法的法律渊源。

三、行政法的分类与特点

（一）行政法的分类

行政法的分类，根据分类的标准，可有不同的分法。我国行政法，一般可分为以下几类：

1. 从国家管理体系中管理程序的环节看，可分为行政组织法、行政行为法、行政法制监督与行政诉讼法。这种划分对行政法的总体研究有利。

2. 从国家管理体系中管理部门与内容看，可分为：经济行政法；文教行政法；军事行政法；民政行政法；公安行政法；司法行政法；民族事务行政法；卫生、体育等各方面的行政法；以及国家对国民经济各部门，如工业、农业、商业、交通运输、财政金融、基本建设、公用事业、特区经济等进行行政管理所颁布的行政管理法律规范。这种划分对各个部门行政法的具体研究有利。

3. 从行政法的作用来看，可分为行政实体法和行政程序法。行政实体法是规定行政法律关系中权利义务实际内容的法；行政程序法是规定如何实现实体法所规定的权利义务

内容的法律。

除了以上三种划分之外，还可根据其它标准对行政法进行分类。对行政法的研究不同，分类也不同。

（二）行政法的特点

行政法的特点，有形式和内容两个方面。

行政法在形式上的特点是：

1. 没有统一的法典，具有分散的大量的行政管理法律规范。行政法，包括无以计数的行政管理规范。行政管理的内容包罗万象，涉及国家行政管理的一切方面，因此，行政法不可能象其它法律，有一部统一的行政法典。

2. 变动性很大。国家行政管理的内容总是处于不断变动之中，行政法规就必须迅速适应变化。这是相对其它部门法而言的，与政策相比，还是具有一定稳定性的。

行政法在内容上的特点是：

1. 行政法所调整的行政法律关系中，当事人一方必须是国家行政机关或经其委托和授权的机关、组织或个人。即，必须有一方是代表国家或代表国家某个行政机关从事行政管理的当事人，也称行政权人。

2. 行政法所调整的行政法律关系中当事人的地位是不平等的。国家行政机关的地位优于被管理当事人。

3. 行政法调整的行政法律关系具有国家先定力。即当事人的权利与义务都是由国家有关法律、行政法规的规章事先规定的，行政机关和其它当事人不能自由选择。

4. 行政法调整的行政法律关系、它的形成和当事人双方纠纷的解决，必须通过一定的行政程序。一般是由行政机关依照行政程序解决，只有在被管理的当事人不服行政解决或另有法律规定的情况下，才能向法院起诉，依照司法程序解

决。

四、行政法在法律体系中的地位

(一) 行政法的法律地位

行政法是以宪法为核心组成的完整法律体系中的一个独立法律部门，它在整个法律体系中占有重要地位。

我国的新宪法规定，刑事、民事、国家机构和其它重要的法律是国家的基本法律。有关国家机构的组织法，如《中华人民共和国国务院组织法》，就是一种重要的行政法。所以，行政法在我国法律体系中是属于仅次于宪法的基本法律部门之一。

在现代国家中，刑法、民法、行政法是并列于宪法之下的三大法律部门。现代各国在统治、管理整个社会的过程中，所运用的法律工具主要有三种制裁手段：刑事制裁、民事制裁和行政制裁。行政法是三大法律部门之一，在法律体系中地位重要。

(二) 行政法与其它部门法的关系

法律部门的区分，其根据是法律规范调整的社会关系的领域与调整的方法。按这四个标准，行政法与其它法律部门的关系如下：

1. 行政法与宪法。行政法非常接近于宪法，行政法规范与宪法规范往往难以加以确切的区分。二者是两个法律部门，行政法并不为宪法所包含。它们的差别如下：①宪法规定的是整个国家制度和社会制度的根本问题；行政法规定的只是与履行国家行政职能有关的问题，是一般的法律部门。②宪法对行政的问题，只是原则性的规定；行政法则是作详细的具体的规定。③宪法是一部统一的法律文件，而行政法至今未有一部统一的法典，只是由大量不同形式的法律文

件组成。④宪法是行政法的渊源之一，这使宪法与行政法有重合之处，但宪法只有某些内容成了行政法的渊源。

2. 行政法与民法。在我国，行政法与民法都是国家基本法律，二者在调整法律关系主体方面有共同之处。在内容上，特别是对计划指导下的商品经济流转方面有交叉的地方。但二者也是有所不同的：①调整对象不同。民法主要是规定社会主义条件下商品经济关系的法律，调整的对象主要是在当事人双方权利义务对等的基础上形成的民事法律关系；行政法律关系不是在双方当事人权利义务对等基础上形成的法律关系。②采用的制裁手段不同。民法是采用各种民事制裁手段来制裁违法者的，对违反民法规定的违法当事人国家的制裁手段是责令赔偿损失、责令恢复原状、强制执行民事义务、罚款等；行政法的制裁手段是训诫、罚款、吊销营业执照、行政拘留等制裁。③民事制裁手段必须由法院代表国家依照民事诉讼程序来适用，而行政制裁手段在绝大多数情况下，则是由国家行政机关依法对违法者采用，除一些已经转化为行政诉讼的案件以外，不必经法院进行审判，也不需要由法院来采用相应的行政制裁手段。

3. 行政法与刑法。刑法是规定犯罪与刑罚的法律，调整的对象主要是由孤立的个人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。刑法学只研究犯罪问题，而行政违法行为是行政法学的研究对象。行政处罚与刑事处罚不同，但两者彼此融合，互为补充。

4. 行政法与经济法。经济法主要调整的是混合的经济关系，即调整国家行政机关组织管理经济活动中所发生的社会关系，包括经济组织内部的管理关系。这种关系与国家行政机关在管理国防、外交、公安、民政、文教、司法等活动

过程中发生的社会关系一样，同属行政关系。这样看来，行政法与经济法基本上是整体与部分的关系，行政法的原理、原则适用于经济法。

5. 行政法与劳动法。行政法调整行政关系，劳动法调整的社会关系属于劳动关系。

其它法律部门，如婚姻法、国际法、国际私法等，与行政法的分界是较为明显的，只要把握行政法的调整对象与调整方法，就能把行政法与其它部门法分开了。

综上所述，所谓行政法，是指有关国家行政管理法律规范的总称，是以行政关系为调整对象的一个独立的、重要的法律部门。

第二节 行政法律关系

一、行政法律关系概述

（一）行政法律关系的涵义

行政法律关系，指的是行政法规范确认和调整的具有权利义务内容的行政关系。

行政关系，是指行政机关在行使行政职能活动中发生的各种社会关系。这些社会关系范围很广，内容复杂，各国、各历史发展阶段中的差异很大。这些社会关系是随着国家的建立而产生、随着统治职能的完善而不断扩大的。资产阶级革命废除了行政领域里的人治，建立了现代法制国家，用法治来确认了这些关系，由此产生了行政法律关系。行政关系是不断发展变化的关系，不可能都转化为行政法律关系。只有经过行政法规范确认和调整的行政关系，才成为行政法律关系。行政法规范是法律规范的一种形式，是国家为调整行

政管理领域的社会关系而制定的行为规则。它和其它法律规范一样，是由国家制定并认可、由国家强制力所保障的。行政法规范是抽象、概括的规则，是行政法律体系中最基本的因素，但不具有行政法的全部职能，不能全面、详尽地表现法的一切素质和特征，它是对一定的行政关系具体的、确定的反映，并且调整这部分行政关系。行政法律关系是行政法规范的社会形式，是行政法规范与行政关系相结合的表现。行政法律关系是行政法规范对行政关系加以调整的结果。行政关系受到行政法调整，具有了法律性质，成为具有权利义务内容的行政关系，即行政法律关系。

（二）行政法律关系的要素

行政法律关系的要素，指构成其法律关系的必要条件。行政法律关系包括主体、内容和客体三个要素。

1. 行政法律关系主体

行政法律关系主体，即参与行政法律关系的当事人，指的是行政法律关系中依法享有权利和承担义务的组织与个人。一般包括国家机关、社会组织、企事业单位、公民、外国人、无国籍人等。行政法律关系主体的身份，可以有自然人、法人、非法人团体。行政法律关系主体的地位，可分为行政权人和行政相对人。前者包括国家行政机关、国家公务员、受国家行政机关和公务员委托和授权的组织或个人；后者指依法接受行政权人管理的组织和个人，包括国家机关、党派组织、企事业单位、社会团体、公民、外籍人、无国籍人等。行政权是法律关系具有行政性质的根本标志。

2. 行政法律关系的内容

行政法律关系的内容，指的是法律关系参加者权利与义务的总和。行政关系的复杂性决定了行政法律关系的复杂