

中国行政法学教程

河南大学出版社

● 主编 焦政简

高等院校法学教材
中国行政法学教程
主 编 焦政简
责任编辑 贾怀廷

河南大学出版社出版
(开封市明伦街85号)
河南省新华书店发行
开封中山印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 13.75 字数: 346 千字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

印数 1—8,000 定价: 2.90元

ISBN 7-81018-309-5/D·31

序 言

我国社会主义行政法学全面系统的发展始于八十年代初期，与民法学、刑法学等相比，行政法学起步更晚，几乎与十年改革的进程同步。几年来，随着改革的开拓与深入，行政法制建设迅速发展，为行政法学提供了丰富的内容，同时也就必然培育出一大批新人，这批虎虎有生气的后起之秀，是行政法学理论队伍中的生力军。由焦政简副教授任主编，沈开举、朱景哲、周承业、范宝成同志任副主编的《中国行政法学教程》（以下简称《教程》）正是反映了这一可喜现象。《教程》由全国部分大专院校和实际部门共十四个单位倡议组织，由十八位中青年教师和从事行政法研究的实际工作者撰写，参加单位的广泛性以及众多的青年作者阵容，是《教程》的一个特点，也昭示着行政法学研究的特点。

行政法制建设和行政法学研究在迅速发展，作者及时反映了行政法制建设的新动向，借鉴了行政法学研究的新成果，研究了实践提出的新问题、新情况。如《教程》增写了行政诉讼法和公务员法两章，对行政机关编制法和行政赔偿法，以及行政司法和行政执法实践中的行政调解和行政程序问题，都作了研究探讨。当前，行政监察机构的设立，是行政法制监督的新发展。《教程》突出阐述了行政监察的地位和作用。所有这些都表明《教程》与实践的密切联系。

由于国家行政事务的广泛性、复杂性，目前行政法学教材尚未深入研究部门行政法。《教程》根据教学的需要和可能，加写了司法行政法、工商行政法、公安行政法、税务行政法、民政行政

法等五章，增加了部分分论的内容。这是一个花费很大劳动的可贵的尝试。当然，这是一个过渡的体例，但也说明《教程》在拓展教材的内容上，迈进了一大步。

行政法学和行政学，是从不同角度来研究行政管理的两个相关学科，在行政法学研究中，必须把握两者的联系和区别。《教程》在充分注意两者联系的同时，在体系和内容上，力求避免行政法学和政治学、行政学的混同，这无疑是十分切合教学需要的。

行政法学在大发展中，有关教材如春花竞开，《教程》是其中一秀！令人欣喜的是：我和《教程》的大部分作者，曾有机会在京同室切磋，教学相长，几年过去，转眼新枝蓬勃，硕果赫然，庆幸之余，乃乐为此序。

应松年

一九八九年元月于北京

目 录

绪 论	(1)
一、行政法学的研究对象	(1)
二、行政法学的体系	(2)
三、行政法学的历史发展	(3)
四、研究行政法学的意义和方法	(5)
第一章 行政法基本理论	(7)
第一节 行政法的概念	(7)
第二节 我国行政法的渊源体系	(11)
第三节 行政法与宪法及其他部门法的关系	(15)
第四节 行政法的作用	(17)
第五节 行政法律关系	(18)
第六节 行政法的基本原则	(25)
第七节 行政法的历史发展	(31)
第二章 国家行政机关组织法	(38)
第一节 国家行政机关组织法概述	(38)
第二节 中央国家行政机关组织法	(47)
第三节 地方各级国家行政机关组织法	(52)
第四节 民族区域自治地方国家行政机关组织法	(56)
第五节 特别行政区行政机关组织法	(59)
第六节 居民委员会和村民委员会组织法	(62)
第三章 编制行政法	(66)
第一节 编制行政法的概念及特征	(66)

第二节	编制与编制管理.....	(70)
第三节	编制法体系.....	(76)
第四章	国家公务员法.....	(82)
第一节	国家公务员法概述.....	(82)
第二节	国家公务员的权利和义务.....	(89)
第三节	国家公务员的职位分类和岗位责任制.....	(94)
第四节	国家公务员的考试录用.....	(100)
第五节	国家公务员的培训.....	(106)
第六节	国家公务员的考核、奖惩和升降.....	(108)
第七节	国家公务员的转任、轮换和回避.....	(113)
第八节	国家公务员的工资和福利.....	(115)
第九节	国家公务员的辞职和辞退.....	(119)
第十节	国家公务员的退休和退职.....	(122)
第十一节	国家人事管理机构.....	(124)
第五章	行政立法.....	(129)
第一节	行政立法的机关.....	(129)
第二节	行政立法的原则.....	(134)
第三节	行政立法程序.....	(138)
第四节	行政立法技术.....	(142)
第五节	行政立法的效力.....	(150)
第六章	行政执法.....	(156)
第一节	行政执法概述.....	(156)
第二节	行政指导.....	(162)
第三节	行政命令.....	(169)
第四节	行政监督.....	(173)
第五节	行政奖励.....	(177)

第六节	行政处罚	(181)
第七节	行政强制	(187)
第七章	行政司法	(194)
第一节	行政司法概述	(194)
第二节	行政裁决	(201)
第三节	行政仲裁	(205)
第四节	行政调解	(210)
第五节	行政复议	(214)
第八章	行政法制监督	(221)
第一节	行政法制监督概述	(221)
第二节	外部监督	(225)
第三节	内部监督	(236)
第九章	行政赔偿法	(256)
第一节	行政赔偿法概述	(256)
第二节	行政赔偿制度的历史发展	(261)
第三节	行政赔偿法的基本内容	(265)
第十章	工商行政法	(273)
第一节	工商行政法概述	(273)
第二节	工商行政组织法规	(275)
第三节	企业登记管理法规	(278)
第四节	经济合同管理法规	(282)
第五节	市场管理法规	(284)
第六节	商标管理法规	(287)
第七节	广告管理法规	(290)
第十一章	税务行政法	(294)

第一节	税务行政法概述·····	(294)
第二节	税务行政组织法规·····	(304)
第三节	我国现行的工商税收和农业税收管理法律 制度·····	(307)
第四节	个人所得税管理法规·····	(313)
第十二章	公安行政法 ·····	(316)
第一节	公安行政法概述·····	(316)
第二节	公安行政组织法规·····	(319)
第三节	公共秩序管理法规·····	(322)
第四节	户口、居民身份证管理法规·····	(325)
第五节	道路交通管理法规·····	(327)
第六节	消防管理法规·····	(329)
第七节	特种行业和危险物品管理法规·····	(331)
第八节	边防、出入境管理法规·····	(334)
第九节	治安管理处罚条例·····	(336)
第十三章	司法行政法 ·····	(342)
第一节	司法行政法概述·····	(342)
第二节	司法行政组织法规·····	(345)
第三节	劳动改造和狱政管理法规·····	(348)
第四节	劳动教养管理法规·····	(352)
第五节	律师管理法规·····	(357)
第六节	公证管理法规·····	(361)
第七节	人民调解管理法规·····	(365)
第十四章	民政行政法 ·····	(369)
第一节	民政行政法概述·····	(369)
第二节	民政行政组织法规·····	(372)

第三节	优抚行政管理法规·····	(373)
第四节	复员退伍军人安置行政管理法规·····	(379)
第五节	城乡救济行政管理法规·····	(380)
第六节	社会福利行政管理法规·····	(383)
第七节	婚丧行政管理法规·····	(385)
第十五章	行政诉讼法·····	(388)
第一节	行政诉讼法的概念和意义·····	(388)
第二节	行政诉讼的基本原则·····	(394)
第三节	行政诉讼法律关系·····	(397)
第四节	行政案件的受案范围和管辖·····	(405)
第五节	证据·····	(409)
第六节	起诉和受理·····	(413)
第七节	审理和判决·····	(418)
第八节	判决的执行·····	(425)
第九节	涉外行政诉讼·····	(426)
后记	·····	(428)

绪 论

一、行政法学的研究对象

行政法是有关国家行政组织、行政管理活动以及行政法制监督的法律规范的总称，它是我国法律体系中的一个重要部门法。行政法学是研究行政法的产生和历史发展，研究行政法的本质、渊源、行政法规范的内容、形式、体系以及行政法规范所调整的社会关系的法律科学。它是我国法学体系中的重要组成部分。行政法学研究对象的范围非常广泛，可概括为以下四个方面：

（一）行政法学主要研究现行行政法规范。由于不同国家的政治、经济及历史传统等条件不同，其现行行政法规范的范围既有相同之点，又有差异之处。我国行政法学的研究的行政法规范基本有下述内容：

第一，有关国家行政机关组织的法律规范，通常称为行政组织法。主要包括行政机关的组织、编制、地位、设置程序、职权任务等方面的法律规定。

第二，有关国家行政工作人员的法律规范，通常称为公务员法。主要包括国家行政机关工作人员的选拔、任免、考核、晋升、工资、福利、奖惩、培训、辞职、退休以及权利、义务等方面的法律规定。

第三，有关国家行政机关活动程序的法律规范，通常称为行政程序法。主要包括行政行为的成立要件与效力，行为的方式、步骤与过程，行政行为相对人的权利与义务，行政行为的撤销、变更与补正等方面的法律规定。

第四，有关对国家行政机关的行政活动实施监督的法律规范

范，通常称之为行政救济法。主要包括行政监察、行政法制监督等方面的法律规定。

（二）行政法学的第二方面对象是行政法这一法律现象的产生及其历史发展规律，特别是社会主义国家行政法的产生、发展及其同资本主义国家行政法的联系和区别等。

（三）行政法学的第三方面对象是行政法的本质及其调整的社会关系。

（四）行政法学不仅从本质、内容和形式上研究行政法规范，而且要研究和探讨行政法的原理，从理论上剖析行政法规范，并总结探讨各国行政法的理论与实践，特别是总结探讨我国行政法的理论与实践，吸收借鉴国外行政法和行政法制建设中的经验，为我国行政法学的研究和行政法制建设服务。

二、行政法学的体系

我国行政法学的体系大致可分总论与分论两大部分。

行政法学总论是从纵的方面研究行政机关的组织与活动的一般原则和行政法的一般理论。其主要内容包括三个方面：一是行政主体，即国家行政机关组织法、国家行政机关编制法以及国家公务员法；二是行政主体的行为，即行政立法、行政执法、行政司法；三是行政法制监督和行政赔偿法。

行政法学分论是从横的方面具体研究各个行政管理部门在组织和管理国家事务方面的法律制度。其主要内容有：工商行政法、税务行政法、公安行政法、司法行政法、民政行政法以及军事、外交、教育、卫生行政法等。

由于行政诉讼法同行政法的调整对象不同，行政诉讼法将逐步从我国目前的行政法体系中分立出来，成为一个独立的法律部门。但考虑到目前多数法律院校尚未开设行政诉讼法课程，所以我们在本书的体系安排上，把它作为独立的一章附在后面。

三、行政法学的历史发展

(一) 资产阶级革命成功以后出现了现代意义上的行政法学。行政法学是一门年轻的法律学科。它是在19世纪70年代以后产生和发展起来的。

行政法学作为一门系统的独立的学科，最早出现于法国。在法国存在着公法与私法这两套法律体系，存在着普通法院和行政法院这两套法院系统。因此，如何区分公法与私法成为法国行政法学最核心的问题。19世纪时，法国行政法学根据行政法院判例，以公共权力作为区别公法与私法的标准。行政机关行使公共权力的行为，如国防、司法、税收等是属于行政活动，受行政法院管辖，适用行政法规范；不行使公共权力的行为是事务管辖活动，如国有财产的管理，由普通法院管辖，适用普通法规则。“公共权力说”成为法国行政法的理论基础。

到了19世纪末期，行政机关活动的范围逐渐扩大，包括许多不是行政权力而是为了满足某些公共利益的需要而提供服务的行为，如教育、卫生、交通、经济、公用事业等。这些活动也同样受到行政法支配，于是行政法院开始采取“公务说”作为适用行政法和决定行政法院管辖的标准。“公务说”在20世纪50年代以前成为法国行政法学的基本观念。

二次世界大战以后，法国行政法学的研究进入了一个新的阶段。随着国家大量从事经济活动，“公务说”不再能够充分说明行政法的性质和作为行政法院管辖权的基础，于是出现了一些关于行政法学基本观念的新学说。但是，“公务说”至今仍在法国占有重要的地位。

英国现代意义上的行政裁判制度虽然出现较早，但直到本世纪20年代，英国才出版了第一部专门研究行政法的教科书，到本世纪60年代，才完全确立行政法学的地位。英国行政法学的研究

主要是围绕着如何控制政府权力这个核心。其内容主要包括委任立法、行政裁判所、司法审查和议会行政专员等。

美国关于行政法学的研究起于19世纪末20世纪初，是在独立管理机构活动的基础上发展起来的。美国行政法学的特点是着重对行政程序的研究，其理论基础与英国相同，是基于对行政权扩张和滥用的控制。

（二）社会主义行政法学的产生和发展

苏联在十月社会主义革命以后，首先创立了苏维埃社会主义行政法的体系。从本世纪20年代开始，苏联开始了对行政法学的研究，到了60年代，研究苏联行政法的学者逐渐增多。社会主义行政法学与资本主义行政法学的主要区别是：第一，本质和任务不同。社会主义行政法学以建立在社会主义公有制基础之上的行政法这一法律现象作为研究对象，而后者则以建立在资本主义私有制基础上的行政法这一法律现象作为研究对象。第二，研究的目的不同。社会主义行政法学研究的主要目的，在于明确规定国家行政机关及其工作人员的责、权、利，以提高行政效率，促进社会主义经济文化的发展；后者研究的主要目的在于如何控制政府及其官吏，以便使他们忠实地为资产阶级服务。

（三）新中国行政法学的建立和发展

新中国行政法学的研究，是从50年代介绍苏联行政法开始的。当时个别法律院校曾开设过行政法课程，但由于当时我国的法制建设处于初创阶段，依法治国的思想尚未确立，因此，行政法学仅限于对新中国的行政法进行某些探索和研究，不久，由于“左”的倾向，行政法学的研究便告中止。

我国真正开始对行政法学的研究是从80年代开始的，其标志是1982年新中国第一本行政法学教材《行政法概要》的问世。1983年以来，随着行政管理的实际需要和机构改革中暴露出来的行政管理方面的弊端，行政法和行政法学的研究进入了高潮。近几年

来，随着我国社会主义民主和法制的不断加强和完善，特别是随着经济体制和政治体制改革的深入，行政法制已提上了我国法制建设的重要日程，与之相适应，行政法学的研究在我国法学界引起了充分的重视并得到了迅速的发展，一批教材和专著已陆续问世，在创立具有中国特色的社会主义行政法学的理论和体系方面做了许多有益的探索。随着行政立法的逐步健全，我国对行政法学的研究将进入新的发展阶段。

四、研究行政法学的重要意义和方法

（一）研究行政法学的重要意义

第一，研究行政法学有助于加强行政立法，提高进政法制观念，推动国家行政管理向法律化、制度化方向发展。长期以来，由于缺乏行政法制观念，导致我国行政管理落后，机构臃肿，人浮于事，效率低下等种种弊端。中国共产党第十三次全国代表大会的报告明确指出：“为了巩固机构改革的成果并使行政管理走上法制化的道路，必须加强行政立法，为行政活动提供基本的规范和程序。要完善行政机关组织法，制定行政机关编制法，用法律手段和预算手段控制机构设置和人员编制，要层层建立行政责任制，提高工作质量和工作效率。要制定行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监察，追究一切行政人员失职、渎职和其它违法违纪行为。”^①为此，我们必须进一步重视和加强对行政法学的学习和研究。

第二，研究行政法学，有助于改善行政执法，促进民主制度的健全，保障公民的民主权利。行政法是民主制度的产物，它的一项重要任务是保障公民的民主权利，使之不受行政机关及其工作人员的非法侵害。通过对行政法学的学习和研究，公民能够真正

^① 《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》第41页，人民出版社1987年11月第1版。

认识自己的民主权利，并运用这一武器来保护自己的合法权益。

第三，研究行政法学有助于建立、完善行政司法制度。这也是我国经济体制改革和政治体制改革的需要。十一届三中全会以来，越来越多的法律规定都涉及到行政司法，其作用日益显著。为此，必须加强对行政法学的研究，进一步建立和完善行政司法制度。

第四，研究行政法学有助于加强培养具有现代管理知识和技能行政管理人才。现代化建设不仅需要懂科学、懂技术的科学技术人才，而且需要造就一大批德才兼备的有政治头脑、有科学眼光、有管理才干的政务活动家和行政管理家，提高政府的工作效率和增强国家行政管理的稳定性。国外一般都把行政法学作为管理学院、行政学院的必修课，它在提高公务人员素质方面发挥着必不可少的作用。

（二）研究行政法学的方法

行政法学作为一门重要学科，其研究方法与其它学科一样，需要运用马克思主义的唯物辩证法、分析归纳法和调查法等等。

第一，用历史的观点进行学习研究。要具体分析行政法产生的历史背景和情况，注意对行政法基本原理、原则的理解，防止单纯地死记硬背，这有助于我们了解、掌握行政法的本质和特征。

第二，用理论联系实际的方法进行学习研究。应当把法律文件与实际的社会关系结合起来，使行政法学成为对实践有指导作用的科学。

第三，用比较的方法进行学习研究。通过对世界各国行政法学的比较研究，可以发现其区别和共性，掌握其发展的共同规律，从而为我国行政法学的腾飞提供借鉴的有益经验。

第四，用案例分析的方法进行学习研究。通过这一方法，可以深刻认识行政法的原理、原则，切实领会和掌握其精神实质。

第一章 行政法基本理论

第一节 行政法的概念

一、行政

(一) 行政的概念和特征

行政 (administration) 一词，源于拉丁文 “administrare”，主要涵义有管理、经营、行政机关以及执行事务等。

西方学者曾从不同的角度对行政作过许多解释。如美国行政法学者古德诺认为：政治与行政是政府的两种主要的或基本的功能，政治是国家意志的表达功能，行政则是国家意志的执行功能^①。也有不少学者从三权分立的原则出发，把行政理解为除立法、司法以外的一切行使国家权力的活动。马克思在分析资产阶级国家的行政的本质时也指出：“行政是国家的组织活动。”^②从上述对行政的不同理解可以看出，行政具有以下基本特征：

第一，行政是国家的活动。这一特征既揭示了行政具有国家的政治属性，又把行政同其它社会团体、组织和个人的活动区别开来。

第二，行政是国家行政机关实施的，具有行政主体的特定性。其它国家机关、社会团体和企事业单位非经法定授权，不得充当行政主体。

第三，行政是一种对行政事务进行组织管理的国家职能活动。国家活动的内容十分广泛，不仅有立法活动，而且有审判活

① 《政治与行政》〔美〕F·J·古德诺著，中译本第12—13页。

② 《马克思恩格斯全集》，第1卷，第479页。

动、检察活动等，行政只是国家活动中的一种组织管理活动。

第四，行政具有执行的性质。国家行政机关的行政管理活动一般都是根据权力机关或立法机关通过的法律来进行的，并旨在执行法律，不得与法律相违背。

综上所述，我们研究的行政是指国家行政机关为了实现国家的管理职能，依照法律规定的职权，对国家行政事务进行组织和管理活动的总称。

（二）行政与行政法的关系

国家行政管理，特别是现代行政管理与行政法的关系十分密切。这首先是因为现代行政管理的一个基本要求和发展趋势是依法行政，行政法已成为行政管理必不可少的重要手段。行政机关不仅要运用行政法来管理政治、经济和文化等各项事务，而且其自身的组织和活动也必须严格遵守法律的规定，并依法接受广泛的监督；其次，行政法还是国家行政管理活动的科学规律和经验的总结和法律化，没有行政法的保障，科学的管理经验和方法将难以实现；最后，行政管理和行政法的基本目的和任务是一致的。虽然行政多侧重于组织和管理上的科学化和效率化，而行政法则侧重于管理的合法性问题，但二者的根本目的和任务都在于实现国家的行政管理职能。

二、行政法

（一）行政法的概念

根据《国际社会百科全书》(1977年第15版)的解释：“行政法是法律的一个分支，它规定行政机关的组织、权限和责任，规定指导行政机关活动的法律要求，并规定给受行政行为侵害的人以补偿。”但事实上，英美法系的行政法概念与大陆法系的行政法概念存在着重大差别。在英美法制度中，行政法的范围一般比上述定义所指的范围狭窄，它基本上分成三个部分：1. 赋予行