

秘书人员岗位培训试用教材

行政法概论

湖北省直属机关业余大学 编

2.1

武汉出版社

行政法概论
XINGZHENG FA GAILUN

戴声贤 编著

武汉出版社出版发行
(武汉市江岸区三眼桥一村附160号)
中国科学院武汉分院科技印刷厂印刷

开本: 787×1092毫米 1/32 印张: 8.375 字数: 130千字
1988年3月第1版 1988年3月第1次印刷
印数1—5000册

ISBN7—5436—0035—0/C·4
定价: 1.40元

前 言

赵紫阳同志在中国共产党第十三次全国代表大会上所作的报告在论述改革干部人事制度时，提出要建立国家公务员制度，并把国家公务员分为政务和业务两类。业务类公务员按照国家公务员法进行管理，实行常任制。凡进入业务类公务员队伍，应当通过法定考试，公开竞争；他们的岗位职责有明确规范，对他们的考核按法定的标准和程序进行，其升降奖惩应以工作实绩为主要依据。贯彻这项改革措施，势必要加强对已在岗位上的国家业务类公务员及后备力量的训练工作。

在国家各级行政机关、群众团体和企事业单位内，秘书岗位是极其重要的。党的十一届三中全会以后，一大批年轻的、具有较高文化水平的同志先后走上了这一工作岗位。他们参与政务，管理事务，努力工作，在实践中积累了经验，办文办事效率日益提高。但从整体上讲，他们大多没有经过秘书专业培训，面对社会主义建设和改革的新形势下纷繁的日常事务，其政治素质和业务水平还有待进一步提高。

遵照国家教育委员会关于开展岗位职务教育的指示，为适应各级行政管理机关秘书人员岗位培训的需要，在湖北省人民政府办公厅的关怀和支持下，我们组织校内外有教学经验的老师编写了这套《秘书人员岗位培训试用教材》。全套六册：《社会主义秘书学导论》、《行政公文概要》、《机关应用文写作》、《行政管理学导论》、《行政法概论》和

《社会学概论》。

这套教材以四项基本原则为指导，以现行行政法规、规定和成人高等专科教育各相同学科的教学大纲为依据，从秘书岗位教育的特点和需要出发，力求正确地阐述和介绍各学科的基本原理、基础知识和重要资料，注重内容的科学性、系统性和实用性，使广大文秘工作人员通过培训，掌握本职工作必须具备的基本理论、业务知识和技能，以及与秘书工作岗位有紧密联系的新兴学科知识，达到高等专科教育秘书专业的专业知识水平，以提高工作能力，并为进一步提高打好基础。

这套教材的文字力求通俗简明，以方便读者自学。由于教材是依据成人高等专科教育相同学科的教学大纲编写的，所以，也可以供大专学历教育或单科教育使用。

编写这套教材，参阅引用了有关著作、教材和资料，吸取了有关专家学者的研究成果。定稿时，特约请湖北省社会科学院研究员张正明同志、湖南省社会科学院副研究员唐代望同志、武汉大学副教授司马志纯同志、华中师范大学副教授汪文汉同志、武汉出版社廖东同志予以指导，在此谨表谢意。

本套教材编写委员会由下列同志组成：魏昌、李光、蔡顺林、姜德兴、陈慎明、宗烈、熊心关、丁胜利、张潮。

由于有关新兴学科发展较快，学者的认识不尽统一，编者水平有限，本套教材难免有缺点和错误，敬希读者批评指正。

湖北省直属机关业余大学

1987年12月

目 录

第一编 绪论

第一章 行政法的概念····· (1)

第一节 行政的涵义及特征····· (1)

第二节 行政法的概念····· (2)

一、行政法的定义····· (2)

二、行政法律关系····· (3)

三、行政法的本质····· (4)

四、行政法的基本法则····· (10)

第三节 行政法的法源····· (13)

第四节 行政法与其他法律部门的区别····· (18)

一、行政法在法律体系中的地位····· (18)

二、行政法与其他法律部门的区别····· (20)

第二章 行政法学及其体系····· (25)

第一节 行政法学的概念····· (25)

一、行政法学研究的对象和目的····· (25)

二、行政法学与行政学····· (25)

第二节 行政法学的历史发展····· (26)

一、行政法学的产生····· (26)

二、行政法学的发展····· (29)

第三节 行政法学的研究方法····· (33)

一、西方国家行政法学的研究方法····· (33)

二、我国行政法学的研究方法·····	(34)
第四节 行政法学的体系·····	(35)
一、概说·····	(35)
二、我国行政法学的体系·····	(36)

第二编 总论

第三章 我国国家行政管理的基本原则····· (41)

第一节 坚持中国共产党的领导，实行党政分开·····	(41)
第二节 广泛吸收人民群众参加国家行政管理·····	(43)
一、社会主义民主是国家行政管理制度的基础·····	(43)
二、人民通过各种形式管理国家事务·····	(44)
第三节 实行民主集中制·····	(46)
第四节 坚持各民族一律平等·····	(47)
一、全国各民族都享有平等地参加管理国家事务的权利·····	(47)
二、在国家统一领导下使用民族形式自主地管理地方性事务·····	(48)
第五节 维护社会主义法制的统一和尊严，坚持依法办事·····	(49)
一、依法办事是维护社会主义法制的统一和尊严的中心环节·····	(49)
二、在宪法和法律范围内，从实际出发，创造性地执行法律和政策·····	(50)
第六节 实行政首长负责制·····	(52)

第四章 国家行政机关	(55)
第一节 国家行政机关概述.....	(55)
一、国家行政机关的概念.....	(55)
二、国家行政机关同其他国家机关、企业事业单 位以及社会团体的区别.....	(56)
三、国家行政机关的类别.....	(58)
第二节 国家行政机关的权限.....	(60)
一、权限及确定权限的标准.....	(60)
二、权限的代行.....	(61)
三、国家行政机关间的权限关系.....	(64)
第三节 我国中央行政组织.....	(67)
一、最高国家行政机关.....	(67)
二、国务院的组成部门.....	(68)
三、国务院的直属机构.....	(71)
四、国务院的办公机构.....	(71)
五、国务院及其所属机构的撤消和变更程序.....	(71)
第四节 我国地方行政组织.....	(72)
一、地方各级国家行政机关.....	(72)
二、地方各级人民政府的派出机关.....	(75)
三、基层群众性自治组织.....	(76)
第五节 我国民族自治地方的行政组织.....	(76)
一、民族自治地方行政机关的性质和地位.....	(76)
二、民族自治地方行政机关的组成和权限.....	(77)
三、民族自治地方行政机关及其所属机构的撤消 和变更程序.....	(78)
第六节 企业事业单位的行政机构.....	(78)

一、企业事业单位的行政机构的性质…………… (78)

二、企业事业单位的行政机构的层次和职能部门
…………… (79)

第五章 国家行政公务员…………… (81)

第一节 国家行政公务员的概念…………… (81)

一、国家行政公务员的涵义和特征…………… (81)

二、国家行政公务员的类别…………… (82)

第二节 国家行政职务…………… (84)

第三节 国家行政公务员担任国家行政职务的条件
…………… (85)

一、国家行政公务员的地位…………… (85)

二、国家行政公务员任职的条件…………… (86)

三、国家行政公务员任职的禁止规定…………… (87)

第四节 国家行政职务的任命和免去…………… (88)

一、废除事实上存在的国家职务终身制…………… (88)

二、国家行政职务的任命…………… (89)

三、国家行政职务的免去…………… (90)

四、国家行政职务的任免程序…………… (91)

第五节 国家行政公务员履行职务的权利和义务
…………… (93)

一、国家行政公务员职务上的权利…………… (93)

二、国家行政公务员职务上的义务…………… (95)

第六节 国家行政公务员的培训、考核和奖惩…………… (97)

一、国家行政公务员的培训…………… (97)

二、国家行政公务员的考核…………… (98)

三、国家行政公务员的奖惩…………… (99)

第七节 国家行政公务员职务关系的变更和消灭	(100)
-----------------------	---------

- 一、国家行政公务员职务关系变更的原因……………(100)
- 二、国家行政公务员职务关系消灭的原因……………(102)

第六章 行政行为……………(105)

第一节 行政行为的概念……………	(105)
------------------	---------

- 一、行政行为的涵义……………(105)
- 二、行政行为的分类……………(105)

第二节 制定行政管理法规的行为……………	(107)
----------------------	---------

- 一、行政管理法规的涵义和性质……………(107)
- 二、行政管理法规的名称……………(108)
- 三、行政管理法规的种类……………(110)
- 四、行政管理法规成立的要件……………(114)
- 五、行政管理法规的效力……………(116)
- 六、行政管理法规的废止、变更、撤消和消灭……………(118)

第三节 行政立法……………	(120)
---------------	---------

- 一、行政立法的涵义和性质……………(120)
- 二、我国行政立法的特点……………(122)

第四节 戒严令……………	(124)
--------------	---------

- 一、戒严令的涵义和特点……………(124)
- 二、我国的戒严令……………(126)

第五节 规定行政措施的行为……………	(127)
--------------------	---------

- 一、行政措施的涵义和特征……………(127)
- 二、行政措施的种类……………(128)
- 三、行政措施的内容……………(130)
- 四、行政措施成立的要件和效力要件……………(134)

五、行政措施的效力·····	(136)
六、行政措施的无效·····	(138)
七、行政措施的撤消·····	(140)
八、行政措施的废止、变更和消灭·····	(144)
第六节 强制执行和行政处罚·····	(146)
一、行政上强制执行的涵义·····	(147)
二、国外通行的强制执行的方法和程序·····	(147)
三、我国行政上强制执行的程序和原则·····	(150)
四、行政处罚的涵义·····	(152)
五、行政处罚的种类·····	(153)
六、执行行政处罚的机关和程序·····	(158)
第七章 我国国家行政管理的监督 ·····	(161)
第一节 概说·····	(161)
一、行政管理监督的涵义·····	(161)
二、行政管理监督的作用·····	(161)
第二节 行政管理监督的种类·····	(162)
一、中国共产党的监督·····	(163)
二、国家权力机关的监督·····	(163)
三、人民检察机关的监督·····	(166)
四、国家行政机关自上而下、自下而上的监督和 审计监督·····	(167)
五、政协和人民团体的监督·····	(169)
六、群众组织和人民群众的监督·····	(170)
七、社会舆论的监督·····	(171)
第八章 行政争讼 ·····	(173)

第一节 概说	(173)
一、行政争议的涵义	(173)
二、行政争议的特征	(174)
三、行政争议法	(175)
第二节 控告与申诉	(176)
一、控告与申诉的涵义	(176)
二、受理控告与申诉的机关	(176)
三、国家行政机关处理控告与申诉的程序	(177)
四、国家行政机关处理控告与申诉的基本原则	(179)
第三节 行政上的损失赔偿	(180)
一、行政上的损失赔偿的涵义	(180)
二、国家赔偿的法律原则	(180)

第三编 分 论

第九章 行政法分论概述	(183)
第一节 行政法总则与行政法分则	(183)
一、行政法学的两个组成部分	(183)
二、行政法总则与行政法分则的整体关系	(184)
第二节 行政法分论的研究方法	(185)
一、行政法学研究的基础工作	(185)
二、行政法分论的研究方法	(187)
第三节 我国行政法分论的研究范围	(188)
一、我国行政法分论的组织部分	(188)
二、各类行政管理的基本内容	(189)
后记	(191)

第一编 绪 论

第一章 行政法的概念

第一节 行政的涵义及特征

在我国的日常生活中，行政一词通常是指各单位内部的各种事务性的管理工作。行政法上的行政一词，是指政府依法对国家政治、经济、文化各方面事务的管理活动，因而也称国家行政，或国家行政管理。这种国家行政管理和机关单位内部的事务管理，虽然在某些管理活动的原则方面有相似之处，但二者的性质和范围是不同的。

国家行政有以下特征：

第一，国家行政是国家的管理活动，只能由受权的国家行政机关来执行，其管理活动具有国家的强制力，体现着国家的行政权。

第二，国家行政是在整个国家范围内进行的管理活动。

第三，国家行政既是一种执行活动，又是一种指挥活动，是执行和指挥的统一。国家行政机关是国家权力机关的执行机关，它的全部职责，是全面贯彻执行国家权力机关制定的宪法、法律和决议。为了贯彻执行宪法、法律和决议，

国家行政机关又需要指挥，即必须采取各种行政措施，发布行政命令，制定行政法规，对下级行政机关、企事业单位、社会团体、群众组织和公民进行领导、组织和监督，从而保证宪法、法律等贯彻执行。

国家行政的作用在于全面贯彻实施宪法、法律，直接组织管理国家内政、外交等方面的事务，以维护国家的统治，实施国家对内组织经济、文化建设，对外抵御侵略和进行国际交往等职能。

第二节 行政法的概念

一、行政法的定义

行政法是国家行政管理法规在法学上的总称。我国有关行政管理方面的法律、法规，种类很多，名称不一。据统计，从1979年到1986年底，国务院共制定 504 项行政法规。还有一些散见于宪法和其他法律、决议、命令等各种规范性文件中。但就其内容来说，凡属于国家行政管理的规范性文件，并在一定的法律体系内，调整国家行政机关在行政活动中发生的同其他国家机关、企业、事业单位、社会团体和公民之间的社会关系的，统称为行政法。

我国的行政法，主要是规定国家行政机关的组织、管理制度，国家行政公务员的选拔和使用，国家行政管理活动的原则，国家在各行政管理方面的职责、权限和活动的程序、方法，以及规定对国家公务员和公民的行政违法行为的制裁等法律规范。行政法在我国社会主义法律体系中是一个独立的、非常重要的法律部门。它对实现国家的领导，保证正常

的生产秩序、工作秩序和社会秩序，以至对社会主义物质文明和精神文明建设，都起着重要的作用。

二、行政法律关系

（一）行政法调整的对象

以法律调整社会生活中的权利义务关系，叫做法律关系。这种法律关系就是法律调整的对象。

法律关系的种类很多，各个法律部门分别规定不同的法律关系，用以调整不同的社会关系。行政法所调整的对象，是国家行政机关在执行和指挥活动中所发生的各种社会关系。这种关系，在法学上叫行政法律关系或行政法关系。

行政法部门和民法部门，以及其他法律部门，由于其各自的特点，它们所调整的社会关系，即它们所调整的对象是不同的。

（二）行政法律关系的主体

法律关系的主体，或者说法律关系的参加者，是在法律关系中享有权利和承担义务的人或组织。每一法律关系主体的数目，至少有两个当事人，否则法律关系便不能成立。

在行政法律关系中，国家行政机关是行政法律关系最重要的主体。因为一切行政法律关系都是在国家行政机关的执行和指挥活动的过程中发生的，当事人一方必须是国家行政机关。以国家行政机关为主体一方的行政法律关系，包括以下当事人之间的关系：

1. 国家行政机关之间的关系。

这种行政法律关系的主体双方都是国家行政机关，它包括行政法规范的国家行政机关上下级之间的指挥和服从关系，和同级之间的咨商关系。

2. 国家行政机关在行政管理活动中同其它国家机关、企业、事业单位和社会团体之间的关系。

根据有关法律规定,依照法定程序成立的企业、事业组织和社会团体,经国家认可,以法人资格可作为行政法律关系的当事人。例如,税法是调整税金征纳关系的法律规范。根据国务院和其他有关财政法的规定,国家为了实现其职能的需要,由国家税务部门向有纳税义务的企业,按比例、无偿地、强制地征收税金所发生的关系,就是行政机关(税务机关)作为征税人和企业作为纳税人的权利与义务的行政法律关系。又如,根据国务院的规定,有关主管部门要负责对本系统企业的成本管理进行监督检查;审计机关和财政、税务机关按各自的职权范围负责对所辖区内企业的成本管理进行监督检查。企业接受检查时,须如实反映情况,提供资料,不得弄虚作假或刁难阻挠。这样,行政机关作为当事人的一方,行使监督检查的职权,企业组织作为当事人的另一方,有义务接受监督检查。这种在监督检查过程中所发生的权力与服从的关系,就是行政法律关系。再如,根据有关法律规定,凡社会团体均应向人民政府申请登记。这样,中央人民政府民政部,或地方人民政府民政部门 and 申请登记的社会团体之间发生的关系,就是行政法律关系。

3. 国家行政机关和公民之间的关系。

公民也是行政法律关系的主体。根据宪法和其它法律规范规定的公民的权利和义务,公民与国家行政机关之间,可能产生各种行政法律关系。如根据《中华人民共和国兵役法》,负责办理兵役工作的各级人民政府的兵役机关与服兵役的公民之间的关系,就是行政法律关系。又如根据国家有关规定,公民从事个体经营,须经当地工商行政管理部门批准,并发

给营业执照，始可经营。这就是国家行政机关与公民间的职权与服从的行政法律关系。

居住在我国的外国人和无国籍的人，也可以成为我国行政法关系的当事人。例如，外籍人在我国办理入境签证，同我国外事行政管理机关之间，就产生了行政法律关系。至于他们能参与何项行政法律关系，以及他们权利能力的范围的大小，应由我国有关法律，以及国际条约或国际公认的准则来加以规定。

（三）行政法律关系的内容

法律上的权利和义务，构成法律关系的具体内容。行政法规定的权利和义务，就是行政法律关系的具体内容。

任何一种法律关系，都是当事人一方行使权利和当事人的另一方履行义务来实现的。行政法上的权利，就是行政法规赋予行政法关系的一方的某种权利，有权要求他方承担相应的义务，以实现其权益。义务是权利的对称。行政法上的义务，就是行政法律规定行政法关系当事人应当承担的某种必须履行的责任，表现为负有义务的一方，必须履行作为或不作为的义务，以维护国家利益或保证权利人的权利得以实现。国家行政机关和其他国家机关、企业、事业单位、社会团体或公民，依据宪法、法律和行政法规范，都享有各种权利和应履行的各种义务。

行政法律关系中的权利和义务，在国家行政机关作为主体一方的关系中，就是国家行政机关及其公务员享有的权利和应尽的义务。

行政法规定国家行政机关可以行使的权力很多，主要有以下四种：

1. 命令权。国家行政机关有依法发出某种行政命令的

权利。如依法发布纳税、征兵或翻修道路，禁止车辆通行的命令。

2. 形成权。国家行政机关有依法作出设立、变更或消灭某种法律关系的权利。形成权行使的结果，具有某种法律效力。如国家行政机关依法设立或撤销某些行政机构，任免某些行政公务员。

3. 管理权。国家行政机关有依法管理包括政治、经济、文化、教育等各方面国家行政事务和公共财产的权力。如地方各级人民政府依法有权管理本行政区域各项行政工作。国家也有权委托企业、事业单位对国家财产、设施进行经营管理。国家对特种物品有制造、生产和专卖权等。

4. 强制权。国家行政机关对于违反行政法规，不履行行政义务的单位或个人，有实施强制的权利，并依法予以经济制裁或行政处罚。

（四）行政法律关系的特征

行政法律关系是国家行政机关，为实现国家职能，完成国家的任务，在国家行政管理活动过程中所形成的法律关系。这种关系在实质上，是基于国家的权力作用而产生的，它与其他法律关系，特别是发生在公民与公民之间的民事法律关系，有许多不同之处。

从行政法律关系的内容来说，它的特征有以下几点：

1. 行政法律关系中的权利义务具有统一性。

我国消灭了剥削制度，确定了人民民主专政的国家制度，和以生产资料公有制为基础的社会主义经济制度。这就为行政法律关系中的权利义务的统—性奠定了政治前提和物质基础。这种统—性是社会主义行政法律关系的一个基本原则和重要特征。

• • •