

行政法概论

主编 吴仲华 刘善金

青岛海洋

出版社

行 政 法 概 论

吴仲华 刘善金 主编

•

青岛海洋大学出版社出版发行

《青岛馆山路5号》

济南市东郊印刷厂印刷

•

开本：787×1092毫米 1/32 印张：11.5 字数：250千

1990年9月第1版 1990年9月第1次印刷

印数：1—5000

ISBN7-81026-077-4/D·9

定价3.90元

目 录

第一章 绪论

- 第一节 行政法的概念…………… (1)
- 第二节 行政法的历史发展…………… (9)
- 第三节 行政法学…………… (19)

第二章 行政法关系

- 第一节 行政法关系的概念…………… (27)
- 第二节 行政法关系主体…………… (34)
- 第三节 行政法关系的内容…………… (40)

第三章 行政法主体

- 第一节 国家行政机关…………… (49)
- 第二节 国家行政工作人员…………… (58)
- 第三节 一般行政法主体…………… (69)

第四章 行政立法

- 第一节 行政立法概述…………… (75)
- 第二节 行政立法的原则…………… (84)
- 第三节 行政立法程序…………… (88)
- 第四节 行政立法的效力…………… (93)

第五章 行政执法

- 第一节 行政措施……………(99)
- 第二节 行政强制……………(108)
- 第三节 行政处罚和行政处分……………(114)

第六章 行政监督

- 第一节 行政监督概述……………(122)
- 第二节 我国行政监督制度……………(127)
- 第三节 西方国家行政监督制度……………(136)
- 第四节 行政纠纷……………(142)

第七章 行政诉讼法

- 第一节 行政诉讼法的概念和任务……………(146)
- 第二节 行政诉讼的基本原则……………(151)
- 第三节 行政诉讼法律关系的主体……………(154)
- 第四节 受案范围和管辖……………(156)
- 第五节 行政诉讼程序……………(164)

第八章 公安行政管理

- 第一节 公安行政管理概述……………(173)
- 第二节 治安管理……………(177)
- 第三节 户口、交通和消防管理……………(185)
- 第四节 特种行业和危险物品管理……………(193)
- 第五节 边防和出入境管理……………(196)

第九章 民政行政管理

- 第一节 民政行政管理的概念……………(200)
- 第二节 我国民政行政管理的基本内容……………(204)

第十章 司法行政管理

- 第一节 司法行政管理概述……………(222)
- 第二节 律师制度和公证制度……………(224)
- 第三节 劳动教养与劳动改造……………(236)

第十一章 国民经济行政管理

- 第一节 国民经济行政管理概述……………(246)
- 第二节 农业行政管理……………(248)
- 第三节 工业企业行政管理……………(252)
- 第四节 交通运输行政管理……………(255)
- 第五节 财政金融行政管理……………(257)
- 第六节 商业行政管理……………(259)

第十二章 教育、科技、文化、卫生、体育行政管理

- 第一节 教育行政管理……………(262)
- 第二节 科技行政管理……………(267)
- 第三节 文化行政管理……………(271)
- 第四节 卫生行政管理……………(275)
- 第五节 体育行政管理……………(281)

第十三章 劳动人事行政管理

第一节	劳动人事行政管理概述·····	(287)
第二节	劳动管理的基本制度·····	(290)
第三节	人事行政管理的基本制度·····	(302)

第十四章 军事行政管理

第一节	军事行政管理概述·····	(313)
第二节	我国两种基本的军事体制·····	(317)

第十五章 外事行政管理

第一节	外事行政管理概述·····	(335)
第二节	外事行政管理·····	(338)
第三节	对外经济贸易行政管理·····	(347)

后记·····	(358)
---------	-------

第一章 绪 论

第一节 行政法的概念

为理解行政法，首先要弄清什么是行政。

“行政”一词，历史悠久。国内，最早见于《左传》中“行其政事”，“行其政令”^①和《史记》内“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”^②的记载。国外，该词源出于拉丁文Administriare，古希腊学者亚里士多德曾经用过。就这些史籍中出现的行政概念，意指管理国家政务。现代国内外学者对行政的涵义，众说纷纭。其中主要有：一种是把行政看成国家意志的执行和推行。如美国行政法学家F·古德诺为代表的“国家意志执行说”。他在《政治与行政》一书中说：“在一切政治制度中，只有两种的基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。”一种是认为行政是指除立法、司法作用以外的所有国家作用。如日本行政法学家美浓部达吉的“除外说”。他说：“行政是除立法、司法以外的一切活动。”一种把行政解释为政府事务的管理。如美国《社会科学大辞典》解释说：“行政为国家事务的管理”。再一种是最近几年出现的“行政机关职权说”如张载宇。他在《行政法要论》中说：“行政乃行政机关，本于行政职

①《左传·襄公二十八年》、《左传·昭公五年》。

②《史记·周记》。

权、所为之一切行为。”^①

我们认为行政的涵义，有广、狭之分。狭义地理解，行政即行政法中的行政，专指国家行政管理。广义地理解，行政还包括其他机关和社会组织的一般行政事务的管理。行政是国家管理的一种，是指国家行政机关以政府名义，依据宪法、法律、法规，在其职权范围内，对国家事务、社会事务进行管理的一种组织活动。所以马克思说：“行政是国家的组织活动。”^②行政的基本特征是：

1、行政的性质是国家管理。任何管理都运用组织、指挥、计划、协调、监督等手段来完成任务。行政是统治阶级运用国家机器，按照本阶级意志对社会实行的管理活动。

2、行政的主体是国家行政机关。国家行政机关依据宪法和法律在其职权范围内，对国家行政事务进行管理。

3、行政是国家行政机关的职能活动。从行政职能活动的内容看，它是领导和组织国家的政治、经济、文化等各方面建设的组织活动。

4、行政的方式是指令与命令活动。国家行政机关为了实现被赋予的任务，必须通过制定法规与计划、作出决定、下达指示、组织执行、协调配合、检查监督等方式进行指挥。

我国行政机关的行政职权，是执行权和指挥权的统一。因为行政活动具有执行活动和指挥活动双重性。我国各级行政机关既要执行国家权力机关的法律和决定并服从上级行政

①〔台〕张载宇著《行政法要论》第3页，汉林出版社出版。

②《马克思恩格斯全集》第一卷，第479页。

机关的指挥，又要指挥下级行政机关、团体、组织、公民实施行政法。国务院的指挥职能需要更多些。所以行政工作是这两种职能的体现。我国实行议行合一制，全国人民代表大会不仅是立法机关，也是工作机关，也要进行行政管理；地方各级人民代表大会也具有工作机关性质。各级人民代表大会进行的行政活动，也为行政法所调整。

一、行政法

行政法是指有关国家行政组织、行政管理活动和行政监督的行政法律规范的总称。它是国家行政机关工作的法律依据，也是人们在有关活动中所必须遵循的准则。行政法是我国社会主义法律体系中的一个重要的部门法，也是国家机关的组织与活动的基本原则。根据这个概念，可以理解为三层意思：行政法是国家的全部行政法律规范的总称；是国家据以实施各个方面国家行政管理的依据；是现代各国法律体系中的重要法律部门。行政法体现着统治阶级的意志和利益，为维护 and 巩固其统治服务。资本主义国家行政法是为维护和巩固资产阶级的统治及其私有制服务。社会主义国家行政法是为消灭剥削制度和巩固发展社会主义公有制服务。

行政法的调整对象，是指它从不同的角度，调整着国家行政机关之间，国家行政机关与其他机关、社会团体、企业事业单位之间以及国家行政机关与公民之间，由于国家行政机关行使职权所引起的各种社会关系。

我国行政法的主要内容有：国家行政机关的组织 and 体制、职权范围、活动原则以及在国家行政管理中的法律地位；国家工作人员的管理制度以及工作人员在行政管理中权

利、义务和法律地位；其他国家机关、社会团体、企业事业单位、公民、在中国境内的外国组织和外国人在国家行政管理中的权利、义务和法律地位；对执行国家行政管理任务成绩卓著的单位或个人依法给予精神或物质的奖励；违反上述规定，应受到各种行政制裁，包括“违法者”可以采用各种行政处罚、行政强制执行措施和对“违法的执法者”采用的各种行政处分即纪律处分；解决和处理各种纠纷的程序和方法（如行政调解、行政复议和行政仲裁）；实施行政法的法制保障（如行政诉讼）。

行政法是国家行政管理的法律依据。社会主义国家的国家行政机关在行政活动中必须严格依照宪法、法律和行政法办事。我国行政法是在宪法统率下的一个部门法，它与刑法、民法并列为三大法律部门，在社会主义法律体系中占有极重要的地位。这是因为：第一、我国行政法是我国人民通过国家行政机关维护社会主义法律秩序，实现公民基本权利义务，促进社会主义物质文明和精神文明建设，提高人民物质文化生活水平，巩固人民民主专政的有力工具。第二、国家行政机关进行着以经济建设为中心的广泛的社会管理，行政法在整个国家制定的法规中占大多数，完善行政法体系是社会主义法制建设的重要一环。第三、我国行政法是加强国家行政机关法制建设的重要工具。

二、行政法的特点

行政法与其他法律相比较，具有自身的特点。我国行政法的特点主要有：

1、从本质上看，它是人民民主专政国家行政机关据以

管理的法规，体现了党和国家的政策。行政法和其它法律一样，都是统治阶级意志的表现，是为统治阶级利益服务的。由于阶级性质决定，社会主义国家行政法与资本主义国家行政法不同：第一、社会主义国家行政法直接调整经济建设中产生的各种法律关系。由于社会主义是建立在生产资料公有制基础上，组织经济建设是国家机关的主要职能之一。资本主义国家实行的是生产资料私有制，行政法主要任务是维护资产阶级专政的社会秩序，镇压人民的反抗。第二、社会主义国家的行政法体现着社会主义民主原则，认真地倾听人民群众的意见和建议，接受人民群众的监督。资本主义国家的行政管理表面上超脱于“政党竞争”，实际上是唯垄断资产阶级之命是从，和广大人民的利益根本相对立。第三、社会主义国家行政法的强制性是建立在说服教育的基础上，实行强制和说服教育相结合的原则。资本主义行政法则完全依靠警察镇压和惩罚手段。

2、从调整对象上看，它既是我国各项行政管理经验的法制化，又是我国行政机关推行行政管理的重要手段。因此，对行政关系中的争议，一般都是由行政机关依法调解或采用行政的强制方法处理。只有重大的违法事件才交由司法机关处理。由于所调整的社会关系的特殊性，决定了行政法区别于其他法律部门的特殊性，它是宪法原则的具体化，追究的是不构成犯罪的行政活动方面的违法行为，调整的是国家行政机关在行政活动中发生的各种关系。

3、从形式上看，它和宪法、刑法、民法不同。它的内容广、数量多，且国家行政机关管理范围极其广泛，行政法调整的对象极其复杂。同时行政法律规范规定的问题一般都

比较具体，随着客观情况的变化，许多行政措施要经常改变，使行政法律规范很难具备形成一部法典所必须的系统性、完整性和稳定性。

4、从灵活性上看，行政法同宪法、刑法等比较起来灵活的多。由于国家行政管理的实际需要，国家对某一方面的问题，随着形势的发展变化，要随时不断地改进。因而行政法也总是在不断地立、废、改。

5、从多层次上看，我国颁布行政法的机关不同，行政法可分为多种层次。如：法律、法规、规章、地方法规、地方规章以及其它规范性的决定。它们不仅仅是制定机关的不同，而且形式上、从法律效力上也不同。

三、行政法的分类

行政法内容非常广泛，为研究和实施方便，按不同的标准可作如下分类：按照阶级性质，可分为资本主义行政法和社会主义行政法；按照是否以国家独立的行政职能，可分为古代意义上的行政法和现代意义上的行政法；按照作用的不同，可分为行政实体法和行政程序法；按照适用范围，可分为内部行政法和外部行政法；按照适用时间，可分为平时行政法和战时行政法；按照行政法的构成部分，可以分为行政组织法、行政行为法、行政监督法和行政诉讼法；按照行政法的体系，可以分为一般行政法和专门行政法。前者规定国家行政管理的普遍法律原理，后者规定各专门行政管理领域的法律原理。按行政管理部门又可分为：国民经济、人事、外事、军事、民族事务、宗教事务、侨务、民政、公安、司法行政、科技、教育、文化、卫生、体育、计划生育等方面

的行政法。

四、行政法的渊源和种类

法律渊源，简称法源，是指用以表现法律规范的各种形式。行政法的渊源通常是指行政法律规范的各种具体表现形式。

行政法的渊源，是由各种有行政法律规范性质和内容的法律文件和法规所组成。通常有两种情况：一种是行政法比较分散地存在于其他一些法律文件之中。如散见于宪法、法律等规范性文件之内；另一种情况是行政法比较集中地规定在一个独立的法规之中。如专门规定行政机构的组织章程或行政人员奖惩条例等。我国行政法的渊源主要是：

1、宪法。是国家的根本大法，是制定其他一切法律的依据。它规定了国家行政机关的组织体系、活动的基本原则，以及其地位、职权和组织程序，是国家行政机关设置和进行工作的法律依据。行政法必须根据宪法来制定。宪法具有最高法律效力，一切与宪法相抵触的法律和行政法都无效。宪法是行政法的基本渊源。

2、法律。全国人民代表大会制定的关于国家行政机构和重大的行政管理制度，是仅次于宪法的基本法律。例如《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等。全国人民代表大会常务委员会有权制定法律。例如《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《中华人民共和国土地管理法》等。基本法律、法律都是行政法的重要渊源。

3、行政法规。国务院有权根据宪法和法律制定行政法

规，其效力仅次于宪法和法律。行政法规涉及范围很广泛。例如关于方针政策和其他重大问题的决定；关于重要制度的制定和修改；关于全国范围和广大人民切身利益的行政措施；关于重要的对外活动的事务等等。同时，行政法规的具体名称也多样化。比如叫决议、决定、命令、通知、条例、章程、规程、指示、规定、办法、布告、规则、暂行规定等。因此，行政法规数量最多，是我国行政法的主要渊源之一。

4、规章。国务院所属各部、各委员会根据宪法、法律和国务院的行政法规，在其职权范围内可以发布命令、指示和规章等。例如财政部制定的《关于罚没财物管理办法》、公安部公布的《城市交通规则》等。它也是行政法的重要渊源。

5、地方性法规和规章。省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的情况下，有权制定和颁布地方性法规，并报全国人民代表大会常务委员会备案。省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府根据法律和国务院的行政法规所制定的规章，以及地方各级人民代表大会所通过和发布的决议，县以上地方各级人民政府发布的决议和命令，只要含有普遍约束力的行政法律规范，它们都是行政法的渊源。

6、自治条例和单行条例。民族自治地方的人民代表大会，有权依照当地的特点制定自治条例和单行条例。例如《西藏自治区筹备委员会组织简则》以及内蒙、新疆、广西、宁夏等《自治区人民代表大会和人民委员会组织条例》

等。自治区制定的，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效，自治州及自治县制定的报省或自治区人民代表大会常务委员会批准生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。这些自治条例和单行条例也是行政法的渊源。

7、法律解释。全国人民代表大会常务委员会可就法律条文本身需要进一步明确界限的，作补充规定的解释或补充规定。国务院及主管部门可就法律如何具体应用的问题作解释。省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会可就地方性法规条文本身需要进一步明确界限的作补充规定的解释或补充规定。省、自治区、直辖市人民政府主管部门可就地方性法规如何具体应用的问题作解释。它们是行政法的渊源之一。

8、由国务院与外国缔结的条约和协定，必须经全国人民代表大会常务委员会批准才能成为国内执行的依据。这类经批准在国内执行的条约和协定，同样也是行政法的渊源。

第二节 行政法的历史发展

一、中国古代行政法

中国古代行政法是指从夏王朝到清末（1840年鸦片战争前）期间各种行政法律规范的总称。它是中华法系的一个组成部分，也是中国行政法的构成部分。中国古代行政法的内容，包括奴隶制和封建制两个时期的行政法。

1、奴隶制时期的行政法。这时期行政法的文献资料非常稀少，据已掌握的史料测知，夏、商两代的行政法，仅处

于萌芽时期。如夏有牧正、庖正、车正，他们分别管理畜牧、伙食、车旅等，相传夏禹将统治区域划为九个州，九州行政长官叫做九牧。商朝在商王以下，官职最高的有冢宰或师尹，如汤时伊尹，武丁时傅说等。仅次于冢宰而常设置的高级官尹称卿士，有司徒、司空、司寇、司马等，都是重要的政务官。周王朝的国家机器更加强化，建立了一整套以官制为纲的比较系统名曰“礼”的典章制度，把它编集成册，取名《周礼》。以《周礼》为代表的成文行政法出现，标志着当时已进入行政法的奠定时期。周王朝的官僚机构是以国王为中心，下设各种不同官职。周王自称“余一人”，表示具有无上的权威。周王辅佐人物有太师、太傅、太保，合称“三公”或“师保”，与师保地位相当而直接辅佐周王管理政事的是太宰。成王时周公旦以太师兼太宰，总揽一切政务大权，是政府机构中的首脑。除了“三公”还有六卿（太宰、太宗、太史、太祝、太士、太卜）以及司徒、司马、司空、司士、司寇等。

在农业、手工业和商业、税赋、计量、货币、历法、狱政等都有规定。如夏有“贡金九牧，铸鼎象物”^①之说；商有货币，通过真贝、骨贝和铜贝；税赋有“夏后氏五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻”^②；春秋时，鲁国的“初税亩”，郑国的“作丘赋”等，皆是征收税赋。历法有《夏小正》，就是现存的“夏历”的重要文献。狱政管理，从原始社会向阶级社会过渡，随“皋陶造狱法律存”^③就有

①《左传·宣公三年》。

②《孟子·滕文公上》。

③史游：《急就章》。

了。监狱，夏曰夏台，亦名均台，殷曰羑里，周曰圜圉。既有监狱，就需要有人管理。由上述事迹观之，证明奴隶制国家早就有了行政管理的规章制度。

2、封建制时期的行政法。公元前475年至公元1840年前，即从战国到清，是我国封建专制时期。封建统治阶级为了提高国家的统治效能，也制定了一些行政法，形成了比较完整的体系，具有较显著的特色。这一时期的行政法律文书和公文，有制、诏、策、敕、册、浩、旨、令、諭、式、格、科、比、例等多种形式。其中“令”是具有法律效力的文告，内容大多数是国家组织制度方面的，涉及的范围较广。“典”始见于《周礼》，其内容多是关于祭祀、礼乐制度、衣服等的规定。“敕”是皇帝手令的一种，是告诫地方官吏的诏令。“式”是政权机关公文的程式，如各机关帐籍表示的规定。“格”是官吏应遵守的法律规范，沿用至元朝。

《唐六典》亦称《大唐六典》，是我国现存的一部最古老的行政法典。该典一书共分三十卷，其内容主要有四：一是封建国家行政机构的设置、官员编制与职掌权限的组织原则；二是国家机关各级官吏的选拔和任免、考课与奖惩、监督与退休的一套人事行政制度；三是封建国家的资源、工程营建、税收、官俸以及宫廷靡费等财务行政；四是各级行政部门的政务活动原则、相互关系的调整以及工作程序，而以政府组织与人事制度为其精华。它的编纂在我国立法史上处于显赫地位，标志着封建法律制度迈进完备化的阶段，为以后行政法的发展奠定了基础。到南宋宁宗庆元（1195—1200年）年间，由宰相谢深甫监修《庆元条法事类》，现存者为