

中国行政法

張友漁題

中南政法學院 華東政法學院
西南政法學院 鄭州大學法學院

合編

河南人民出版社

中国行政法

《中国行政法》编写组编写

河南人民出版社出版

湖南省华容县印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 9.375印张 235千字

1987年3月第1版 1987年3月第1次印刷

印数 1—15,000册

ISBN 7-215-00028-1/D.2

统一书号 6106·32 定价 2.10元

序 言

行政法是国家法律体系中仅次于宪法的一个重要法律部门。行政法调整国家行政机关在行政管理活动中的行政关系，而行政管理活动又是整个国家活动中最广阔、最复杂、最大量的部分，由此便能说明行政法的重要性。

目前，我国对于这个重要的部门法的研究还远远落后于对其他部门法的研究，这显然是不适应国家行政管理民主化、科学化、法制化要求的，我们需要大力开展这方面的工作，努力把对行政法的研究提高到一个新的水平。当然研究行政法存在着较大难度，其原因之一就是世界各国的行政法几乎都没有一部完整的行政法典，基本上都是由大量法规、规章等共同构成的，我国目前也是如此。行政法部门不够统一、完整，这就给行政法的研究带来了困难。但是，这也并不能说对行政法的研究就无法开展。建国以来，我国已制定了大量的行政管理法规，在行政管理的各个领域，几乎都有相应的行政法律、法规、规章可循，我们认为，在这个基础上，根据我国行政立法、执法的实际情况和特点，以宪法为基础，以四项基本原则为指导来分析探索我国各种行政法规范所具有的共性问题，总结其中的规律性，并将其上升为我国行政法总的基本理论则是可能的，我们想尽力把这种可能性变为现实，为此我们编写了本书。

我们希望通过这本书，能帮助大家了解我国行政法的基本情况和特点，学习掌握行政法的理论和知识，同时能对健全、完备我国行政法的立法、严格执法和守法在理论探讨上贡献出一份力量。

通过对我国行政法的初步探索，我们把我国行政法的基本理论问题划分成为五个大的部分，并据此将本书的体系相应分为以下五编：第一编为导论，内容有我国行政法的概念，产生和发展，基本原则；第二编为我国行政组织，内容有国家行政机关、行政机关工作人员；第三编为我国行政法的结构，包括行政法结构概述，行政法律，行政法规，行政规章，地方性行政法规；第四编为我国行政法的实施，包括行政法实施概述，说服教育与行政指导，行政强制，行政制裁，行政监督；第五编为我国的行政争讼制度，包括行政争讼概述，行政争议，行政诉讼。

另需说明的是，本书所使用资料截至1986年6月为止，如有与新颁布的法律、法规等不一致的，以新的法律、法规为准。

由于我们水平所限，加之时间仓促，缺点错误在所难免，希望读者批评指正。

编 者

1986年6月

目 录

序 言	(1)
-----	-------

第一编 导 论

第一章 行政法的概念

第一节 行政的概念	(1)
第二节 行政法的概念	(3)
第三节 行政法关系	(5)
第四节 我国行政法的渊源与体系	(10)
第五节 行政法与其他部门法的关系	(15)

第二章 我国行政法的产生和发展

第一节 奴隶制时期的行政法	(18)
第二节 封建制时期的行政法	(21)
第三节 半殖民地半封建社会的行政法	(26)
第四节 社会主义的行政法	(30)

第三章 我国行政法的基本原则

第一节 国家行政机关统一行使国家行政权的 原则	(43)
第二节 依法行政的原则	(44)
第三节 统一领导、分级管理的原则	(45)
第四节 人民群众广泛参加国家管理的原则	(47)
第五节 行政管理活动中的民族平等原则	(49)
第六节 行政首长负责制原则	(50)

第七节	因地制宜的原则·····	(52)
第八节	提高行政效率原则·····	(53)
第九节	国家计划管理原则·····	(55)

第二编 行政组织

第四章 国家行政机关

第一节	国家行政机关的概念和性质·····	(57)
第二节	国家行政机关的种类和结构·····	(60)
第三节	国家行政机关的设置原则和程序·····	(66)
第四节	国家行政机关的内部分工·····	(69)
	附：企业、事业单位中的行政机构·····	(77)

第五章 国家行政机关工作人员

第一节	国家行政机关工作人员概述·····	(80)
第二节	国家行政机关工作人员的职务·····	(87)
第三节	国家行政机关工作人员的权利和义务·····	(97)
第四节	国家行政机关工作人员的任免·····	(102)
第五节	国家行政机关工作人员的管理·····	(109)

第三编 行政法的结构

第六章 行政法结构的概述

第一节	行政法结构的概念·····	(121)
第二节	我国行政法结构的特征·····	(127)

第七章 行政法律

第一节	行政法律的概念·····	(129)
第二节	行政法律在行政法结构中的地位·····	(133)
第三节	行政法律的制定·····	(135)
第四节	行政法律的效力·····	(143)

第八章 行政法规

- 第一节 行政法规的概述…………… (146)
- 第二节 行政法规的形式和分类…………… (150)
- 第三节 行政法规在行政法结构中的地位…………… (158)
- 第四节 行政法规的制定程序…………… (160)
- 第五节 行政法规的效力…………… (163)

第九章 地方性行政法规

- 第一节 地方性行政法规的概述…………… (165)
- 第二节 地方性行政法规在行政法结构中的地位…………… (170)
- 第三节 地方性行政法规制定的程序…………… (174)
- 第四节 地方性行政法规的效力…………… (178)

第十章 行政规章

- 第一节 行政规章概述…………… (180)
- 第二节 国务院各部委的规章…………… (187)
- 第三节 地方性行政规章…………… (190)

第四编 行政法的实施

第十一章 行政法实施的概述

- 第一节 行政法实施的概念…………… (193)
- 第二节 行政法实施的组织和方式…………… (199)

第十二章 说服教育和行政指导

- 第一节 说服教育…………… (203)
- 第二节 行政指导…………… (208)

第十三章 行政强制

- 第一节 行政强制的概述…………… (217)
- 第二节 行政强制的种类和方法…………… (220)
- 第三节 实施行政强制的机关和程序…………… (223)

第十四章 行政制裁

- 第一节 行政制裁的概述…………… (227)
- 第二节 行政处分…………… (229)
- 第三节 行政处罚…………… (237)

第十五章 行政监督

- 第一节 行政监督的概述…………… (242)
- 第二节 行政监督的种类…………… (245)

第五编 行政争讼

第十六章 行政争讼的概述

- 第一节 行政争讼的概念…………… (260)
- 第二节 建立健全行政争讼制度的作用…………… (265)
- 第三节 我国行政争讼制度的原则…………… (267)
- 第四节 我国行政争讼制度的历史发展…………… (269)

第十七章 行政争议

- 第一节 行政争议的概念…………… (273)
- 第二节 行政争议的裁决程序…………… (275)

第十八章 行政诉讼

- 第一节 行政诉讼的概述…………… (278)
- 第二节 行政诉讼的基本原则…………… (280)
- 第三节 主管…………… (283)
- 第四节 管辖…………… (285)
- 第五节 行政诉讼的当事人…………… (287)
- 第六节 行政诉讼的审判机关…………… (288)
- 第七节 行政诉讼的审理程序问题…………… (289)

第一编 导 论

第一章 行政法的概念

第一节 行政的概念

一、行政的定义

行政，也称行政管理。行政一词在日常生活中，往往是指一切国家机关、企事业单位和社会团体内部的各种事务性工作，如单位的日常办公事务、后勤事务等。行政法上的行政一词则有特定的含义，是专指国家行政机关即政府的活动，包括规划、决策、组织、领导、协调等活动，即国家行政机关依照法律规定的职权，对国家政治、经济、文化各方面事务的管理活动，因而也叫做国家行政。这种国家行政管理同机关单位的内部事务的管理相比，虽然在某些管理活动的原则和管理业务方面有相似之处，但其性质和范围是不同的。

二、国家行政的特征

国家行政有下列特征：

（一）国家行政是国家的管理活动，体现着国家的行政权，具有国家的强制力，因而它只能由国家行政机关来进行。这是国家行政同其他意义上的行政在性质上的区别。其他机关组织、社会团体和企事业单位不是国家行政机关，其内部的行政事务管理不具有国家管理的性质，也不体现国家的行政权，不具有国家的强制力，只能对本单位和本系统具有约束力。

（二）国家行政是国家行政机关在整个国家范围内进行的管理活动，其他国家机关、企事业单位和社会团体的行政事务只限于它们内部，范围要小得多。这是国家行政同其他意义上的行政在管理范围上的区别。

（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。执行就是对国家权力机关制定的宪法、法律和决议的全面贯彻执行，国家行政机关作为国家权力机关的执行机关，全面实施权力机关的决定是其全部的职责。为了执行，又需要进行必要的指挥，即国家行政机关为了全面贯彻执行国家的宪法、法律等，又必须采取各种行政措施，发布行政命令，制定行政法规或规章，对下级机关、企事业单位、社会团体、群众组织和公民进行领导、组织、命令和监督，从而保证宪法、法律等的顺利贯彻执行。这是国家行政活动区别于国家立法活动的基本特征。

三、国家行政在国家管理活动中的地位和作用

国家管理活动是多方面的，包括立法活动、行政活动、司法活动等。国家行政在国家管理中具有重要的地位。

从实施法律的角度看，国家立法机关制定的宪法、法律，作出的决议、命令，除司法机关实施若干部分外，绝大部分都要靠行政机关来贯彻执行。没有国家行政机关的活动，很多法律就会成为一纸空文，无法得到具体实施。

国家行政管理涉及国家政治、经济、国防、外交、教育、科技、文化等方面事务的管理，其范围是非常广阔的。而且，这些复杂的事务，都要靠国家行政机关的行政活动来组织进行。司法机关的活动只通过国家的某种强制手段予以保护，而不直接承担各种行政事务的管理。

行政在整个国家管理活动中的地位是极其重要的，行政的作

用就在于全面贯彻实施国家的宪法、法律，直接组织管理国家内政、外交等方面的具体事务，以维护国家的统治，实施国家对内组织经济、文化建设，对外抵御侵略和颠覆之诸项职能。

四、国家行政和行政法的关系

国家行政和行政法有着密切的关系。

（一）行政法是行政管理活动规律和经验的总结和法律化，是为适应行政管理的需要而制定的。因而，有什么性质和特点的行政管理活动，就会有与之相适应的行政法。因此，研究我国社会主义的行政法，必须密切联系我国社会主义行政管理的实际。

（二）行政法是行政管理活动的行为规则，其作用就在于指导和规范行政活动。行政管理必须依法活动，才能顺利地、有条不紊地进行。

（三）行政法也是行政管理必不可少的手段。国家行政管理的整个过程，也是运用行政法实行管理的过程。国家行政机关运用法律手段进行行政管理活动，以保证国家行政管理的统一性、严肃性和有效性。

第二节 行政法的概念

一、行政法的定义

行政法是关于国家行政机关进行行政管理活动的各种法律规范的总和，是调整国家行政管理活动中发生的国家行政机关之间以及国家行政机关同其他国家机关、企事业单位、社会团体、群众组织和公民之间关系的一切法律、法规的总称。它们包括国家权力机关制定的有关行政管理活动的各种法律，也包括国家行政机关为贯彻实施宪法、法律而制定的规范性文件。

行政法规定国家行政机关的组织、职权、活动和工作秩序，

规定行政监督制度和行政诉讼制度；规定国家行政机关对国家各种具体行政事务的管理；规定作为行政法主体的单位和个人的行政法权利和义务。由此可见，行政法是法律体系中一个极重要的法律部门，它内涵广阔，所涉及的领域比一般的部门法要大得多。

我国社会主义行政法的内容大致可分为两大部分。一部分是有关国家行政机关组织与作用方面的法律规范，如关于国家行政机关组织和活动的基本原则，行政机关的体系和设置、职权和任务、活动方式和程序；行政机关工作人员的选拔、任免、职责权限、培养、考核、奖惩、退休离休制度；对行政机关的活动实施监督；行政诉讼制度等等。另一部分是有关国家行政机关对各类行政事务进行具体管理的法律规范，包括国家行政机关对国家外交、国防、军事、公安、民政、司法、经济、文教、卫生、环境保护等各方面行政事务实施管理的法律规范。

二、我国行政法的特点

我国行政法的主要特点有：

（一）我国行政法是社会主义性质的行政法，是以工人阶级为领导、以工农联盟为基础、代表广大人民利益的国家的意志在行政管理方面的体现，是我国几十年来社会主义行政管理经验的总结和法律制度化，反映着我国国情，适合我国统一的多民族国家行政管理的特点和需要。

（二）由于我国是以公有制为基础的社会主义国家，而且幅员辽阔，民族众多，因此国家行政管理的范围和内容都极为广泛。同时由于各地情况不一，行政事务繁杂多变，致使国家很难制定一部象其他部门法那样统一完整的行政法典。我国行政法在表现形式上是由多种多样的法律、法规、规章等共同构成的。

（三）我国行政法没有专门的实体法和程序法的划分，行政

法中既有实体法的内容，又有程序法的内容，自成体系，以适应国家行政机关依法独立行使行政权，全面处理行政管理事务的需要。

（四）我国行政法按颁布制定机关的不同，可分为众多的层次。不同层次的法律、法规、规章、决议、指示、命令等，具有不同的法律效力和适用范围。

三、行政法学和行政学

行政法学是一门独立的法律学科，是以行政法为研究对象的科学，它研究行政法的原理、原则、体系及其产生和发展的规律，以指导行政法的制定和实施。

行政学又称行政管理学，它主要从管理的原则、方法和技术方面研究行政管理活动的规律和方式，它是一门综合性的应用科学。行政管理学的意义在于使行政管理科学化、现代化、制度化，提高行政效率。

行政法学和行政学是两个相近的学科，所以现在已出现了把两者结合起来研究的趋向，其中特别是行政法学的研究对行政法的完备，对行政管理的科学化、现代化、制度化有重要的促进作用。

第三节 行政法关系

一、行政法关系的概念

要了解行政法关系的概念，首先应明确行政法调整的对象。每一个部门法都有自己特定的调整对象，行政法调整的是国家行政机关在行政管理活动过程中所产生的社会关系，这类社会关系的总和称为行政关系，即行政法调整的对象是行政关系。国家行政机关在行政管理活动过程中所产生的这种行政关系包括：

- (一) 国家行政机关和其他国家机关之间的关系；
- (二) 国家行政机关相互之间的关系；
- (三) 国家行政机关和经济组织之间的关系；
- (四) 国家行政机关和群众组织、社会团体之间的关系；
- (五) 国家行政机关和公民之间的关系。

但上述这些关系在没有得到行政法确认之前，还不是行政法关系，而仅仅是行政关系，行政法关系是行政法对行政关系加以确认后才形成的。行政法明确规定了行政关系和各方当事人的权利、义务，即行政关系被行政法所调整、确认之后便成为了具有法定权利和义务的行政法关系，因此，行政法关系是行政法所规定的、在行政机关管理活动过程中各方当事人之间的权利、义务关系。行政法关系属于上层建筑范畴；它是一种意志关系，即思想关系。

二、行政法关系的特征

行政法关系有如下特征：

(一) 在各类行政法关系中，关系的一方总是国家行政机关。没有国家行政机关参加，仅仅是公民、社会团体和经济组织之间发生的关系不属于行政法关系。

(二) 行政法关系是在行政管理活动中产生的。行政机关为了执行其职权，可以要求对方做或不做某种行为。相对的一方，无论是否同意，都不影响行政法关系的形成。

(三) 在行政法关系中违法者要对国家承担责任，在某种情况下还要对受害的公民和组织负责。

(四) 对于行政法关系双方发生的争议，一般要依照行政法规定的程序，由行政机关调解处理或采取行政强制方法处理，经处理后仍未能解决的，则依法交司法机关处理。

三、行政法关系的内容

行政法关系是行政法关系的各方当事人之间的权利、义务关系，因此，行政法关系的内容包括行政法关系的主体、主体之间的权利、义务和行政法关系的客体这三部份内容，以下分述：

（一）行政法关系的主体。即指行政法关系中享有权利和承担义务的各方当事人。这些当事人的主体资格由行政法规定。行政法关系的主体包括：国家行政机关，其他国家机关，经济组织，事业单位，社会团体，群众组织和公民。在我国行政管理范围内的外国人（包括自然人和法人）也是我国行政法关系的主体。国家行政机关是行政法关系的主要当事人，因为任何行政法关系都是在行政管理活动中发生的，没有国家行政机关参加就不可能形成行政法关系。上述各个主体依据行政法相互发生行政法关系。

（二）行政法关系主体间的权利与义务。行政法关系是行政法在调整行政关系过程中所规定的国家行政机关和其他行政法关系主体之间具有的权利与义务关系。行政法关系主体依照行政法所享有的权利和承担的义务，是行政法关系中的主要内容。权利是指行政法关系主体自己有某种行为或要求他人做某种行为或不做某种行为的能力和资格。权利是受行政法保护的一种权益，义务是行政法规定应负的一定责任。

国家行政机关和行政法关系其他主体之间的权利与义务，都由宪法和行政法所规定。如宪法规定了职工和国家工作人员的退休制度，行政机关制定具体规则组织实施。这时国家行政机关为履行义务一方，公民为享有权利一方。国家行政机关依照法律征兵时，公民为履行义务一方，国家行政机关则为行使权力一方。

国家行政机关在行政法关系中的权利与义务，行政法上称为职权、职责。我国各级行政机关实行着首长负责制，要求每个行

政工作人员都在各自的岗位上各司其职，各尽其责。我国宪法和行政组织法有关行政机关的权利，使用了权力、职权、权限三个词。权力是国家的统治权和强制力。国家职能机关分工行使的国家权力叫职权。权限是职权的范围，即职权的限度。

行政机关依照行政法行使的权力大致有：

形成权，即作出产生、变更、消灭行政法关系的权力；命令权，即行政机关对下级行政机关、公民和其他有关组织下命令的权力；制裁权，行政机关有对行政工作人员进行行政纪律处分的权力，行政机关在社会管理中也可行使行政处罚的权力；监督权，行政机关有权采取措施监督行政法的实施；其他管理权，行政机关为了进行社会主义建设可以采取各种方式行使管理权。

行政机关的职权有层次类别之分。宪法和行政机关组织法决定了各级人民政府的职权划分，有关行政法规、规章还要对政府内各个部门的职权范围作出规定。国家行政机关和行政工作人员的职责，宪法第二十七条已作原则规定，如不断提高工作质量和工作效率，反对官僚主义，依靠人民支持，保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务等。其他法规对各级行政机关及行政工作人员的职责还作了具体规定，如1982年发布的《国务院工作人员守则》等。

我国行政机关及其工作人员的职权、职责有如下特点：

第一，国家行政机关和行政工作人员的职权、职责是一致的，作为行政法关系主体，国家行政机关及其工作人员既要行使权力，也要履行义务。第二，国家行政机关及其工作人员行使的权力具有强制力，是上升为“国家意志”的工人阶级领导下的广大人民意志的表现。国家行政机关在其职权范围内对其他行政法主体提出的要求，具有国家强制性，必须履行。对方或第三者可以提出申请不承担义务，但是必须经过行政机关批准和认可，才能解除其义务。第三，国家行政机关的职权不能任意转让或放弃。

（三）行政法关系的客体是行政管理活动所指向的目标，即行政法关系主体的权利与义务所指向的一定的财物或行为。财物分为有形财物和无形财物。有形财物是货币等的总称，是指对人们有使用价值的生产资料 and 消费资料。有形财物可以成为国家征收、征用、征购或调拨的对象，其他行政法主体则有交付的义务。无形财物是指精神产品，是非物质财富，是智力创造，是脑力劳动的成果，如发明、著作。无形财物也可以成为行政法关系的客体。行为是指行政法主体的能引起行政法权利与义务关系的作为或不作为。可以作为行政法关系客体的行为如服兵役、劳役等。无论是财物或行为，都必须和行政管理活动有关，才能作为行政关系的客体。

（四）行政法关系的产生、变更和消亡，就是行政法权利与义务的变化。行政法关系是在不断变更和发展着的，一些法律关系在产生，另一些法律关系则在变更和消亡。这都是行政法在调整行政管理关系中进行的。它反映了社会主义的经济和文化建设的发展过程。

行政法关系发生的根据是宪法和行政法。行政法规定了各类行政法关系的产生、变更和消亡的条件，只有当行政法规定的条件具备时，法律才适用，被确认的社会关系才成为法律关系，主体间才能发生具有法律效力的权利与义务关系。如中外合资经营企业就是根据《中华人民共和国中外合资经营企业法》规定的条件而成立的。

引起行政法关系产生、变更和消亡的原因是法律事实。法律主体按行政法进行实际活动才会形成权利与义务关系，即形成行政法关系。法律事实是引起法律效果的要件。法律事实可分为两类：第一，法律事件。这是不依有关当事人意志表示为转移的法律事实，如人的出生、死亡、自然事件、时间因素等等，这些事件必须经法律认可并产生权利义务关系方成为法律事实。第二，