

FADÉ YIÉAN
LILUN YU
XING ZHENG FA
JING JI FA

法的一般理论与 行政法经济法

马俊驹 蔡立东 著

中国政法大学出版社

说 明

随着我国民主与法制建设的不断深入，法制宣传、法学教育都相应得以深入发展。通过几年来的普法教育和法学概论的学习，广大党政干部不仅摘掉了法盲的帽子，而且提高了对法学理论的需求，从而使法学教育进入一个新的阶段。针对这种情况，我们编著了这本旨在提高党政干部法学理论水准的教科书。

本书从党政干部对法学理论的实际需求出发，主要选择了与国家管理直接相关的法学内容，对于学过法学概论的同志来说，本书是对所学过的法学基础理论部分、宪法部分、行政法部分、经济法部分的进一步深化和展开。全书由三个编目组成。第一编民主与法制，也可以称为法的一般理论。该编试图从法理学、宪法学、政治学相结合的角度，力争阐明法律、宪政、法制、政党四个有机相联的现代社会理论的重大范畴。第二编行政法，在系统阐明了行政法的特点的基础上，分别论述了行政机关的内部管理，行政机关对社会的管理，国家对行政的救济和社会对行政机关的监督，并概括介绍了我国主要的行政管理法。第三编经济法，介绍了经济法律关系的特点，经济法律关系的保护，以及各种主要的经济法律制度 and 各个主要经济部门的经济管理法。

本书主要是为党校系统各种党政干部短期学习班的法学学习而编著的，同时也考虑到党政干部自学的需要。我们在逻辑体系上，采取了编与编之间较为松散，每编自成一体的方法。同时，又把每编都划分成若干相对独立的章。这样做，是为了各种时间长短不一的党政干部学习班，在使用中取舍方便；也是为了从事不同工作的党政干部，在自学中选择方便。

本书的结构框架由刘惊海、贺培华反复研究决定，写作提纲由刘惊海提出。初稿执笔人：第一章至第四章为刘惊海；第五章至第八章为李学军；第九章为赵军；第十章为陈雪；第十一章、第十二章为武秀英。全书由刘惊海统一修改定稿。最后，由贺培华审阅修改了全部书稿。

内蒙古党校常务副校长杜光同志所提出的，党政干部法律教育的主要内容应是依法行政教育的宝贵意见，对本书框架的形成有着很大的指导作用。内蒙古党校副教授孙兆文同志，审阅了本书的第一编，并提出了修改意见。内蒙古人民出版社的鲁日娜同志，对本书提出了许多中肯的修改意见，为本书的出版做了大量的工作。在此，特向他们表示衷心的感谢。

尤其要感谢的是，吉林大学法学院院长、全国著名法学家张元博教授在繁忙的工作之余，浏览了本书书稿并作了序。

编 者

1990年5月

序

党政干部的法学学习有自己的特殊性，作者从这种特殊性出发，确定本书以民主与法制、行政法、经济法为重点，以满足广大党政干部进一步提高法学知识水准的需要，是有道理的。党的十一届三中全会以来，随着我国法制建设的不断发展，各级党政干部的法学知识水平得以逐步提高，普遍对法学有了初步的了解。但是，由于我国的行政法学、经济法学起步较晚，对主要规定各级国家机关和国家工作人员行为规范的行政法，以及经济法宣传得不够，致使我们的党政干部对这些方面的法学知识有所欠缺。所以，强调广大党政干部在学习民主与法制理论的基础上，加强对行政法、经济法的学习，是十分必要的。

在民主与法制编中，作者从政治、宪法、法理等不同角度，透视了法律、宪政、法制、政党四个重要问题，并且阐明了它们之间的联系。在行政法编中，作者把行政法理论分为内部行政法理论、外部行政法理论、行政合法化的保护理论三部分。在经济法编中，作者把以往经济法教材中经济法总论部分和经济司法部分，统一于“经济法律关系与经济法律关系的保护”之中，并把以往经济法教材的分论部分划分为“若干类重要经济管理法”和“若干重要经济部门的管理法”两大类。这就在一些方面改变了近年来概论、通论性法学教材的习惯和作法。这是几位年轻人的一点探索，因而难免会有这样或那样的不足，甚至不当之处。但是，对于法学研究来讲，这毕竟是一种前进，是值得提倡的。

提高广大党政干部的法制观念，搞好广大党政干部的法制教

育,是我国社会主义法制建设的一项重要工作。内蒙古党校法学教研室从党校短期学习班法学教育的现实要求和广大党政干部进一步提高法学知识水平的现实需求出发,所编著的这本《法的一般理论与行政法、经济法》,无疑将会起到良好的作用。

张光博

1990年5月4日

目 录

序.....	张光博
--------	-----

第一编 民主与法制（法的一般理论）

第一章 法律

第一节 社会与社会控制.....	（ 1 ）
第二节 法律的特点、本质、功能.....	（ 6 ）
第三节 法律规范与法律形式.....	（ 12 ）
第四节 法律体系.....	（ 18 ）
第五节 法治.....	（ 24 ）

第二章 宪政

第一节 宪政的概念.....	（ 34 ）
第二节 宪政的基本关系.....	（ 43 ）
第三节 宪政的主要制度.....	（ 50 ）

第三章 法 制

第一节 立法.....	（ 58 ）
第二节 守法.....	（ 65 ）
第三节 执法.....	（ 70 ）
第四节 司法.....	（ 71 ）
第五节 违法与法律制裁.....	（ 77 ）
第六节 法律关系.....	（ 82 ）

第四章 政党

- 第一节 政党在宪政中的作用…………… (86)
- 第二节 政党的政策与法制…………… (89)
- 第三节 党的领导与法律面前人人平等…………… (93)

第二编 行政法

第五章 行政、行政法、行政法律关系

- 第一节 行政…………… (99)
- 第二节 行政法…………… (102)
- 第三节 行政法律关系…………… (167)

第六章 行政机关的组织与管理

- 第一节 行政组织法…………… (111)
- 第二节 行政程序法…………… (117)
- 第三节 行政监督法…………… (119)
- 第四节 行政违法与行政法律责任…………… (123)

第七章 行政机关对社会的管理

- 第一节 行政立法…………… (128)
- 第二节 行政执法…………… (132)
- 第三节 行政司法…………… (139)

第八章 对行政机关的监督与行政救济

- 第一节 对行政机关的监督…………… (143)
- 第二节 行政侵权与行政救济…………… (149)
- 第三节 行政诉讼…………… (155)

第九章 若干类重要的行政法

第一节	工商行政管理法	(161)
第二节	民政行政管理法	(166)
第三节	教育、科技、文化行政管理法	(169)
第四节	司法行政管理法	(174)
第五节	公安行政管理法	(177)
第六节	行政监察与审计法	(181)

第三编 经济法

第十章 经济法律关系与经济法律关系的保护

第一节	经济法的概念与原则	(187)
第二节	经济法律关系	(192)
第三节	经济监督	(195)
第四节	经济仲裁	(199)
第五节	经济检察与经济审判	(202)

第十一章 若干类重要的经济管理法

第一节	计划法	(205)
第二节	财政法	(211)
第三节	金融法	(215)
第四节	基本建设法	(219)
第五节	物资法	(223)
第六节	自然资源法	(227)
第七节	环境保护法	(236)
第八节	经济合同法	(240)

第十二章 若干重要经济部门的管理法

第一节	农业法·····	(247)
第二节	工业法·····	(250)
第三节	交通运输法·····	(257)
第四节	商业法·····	(262)
第五节	中外合资经营企业法·····	(267)

第一编

民主与法制 (法的一般理论)

第一章 法 律

法律是什么？它具有什么功能？这是两个不可分离的问题，也是法学的出发点和归宿。

离开了法律与社会的关系是讲不清法律的。所以，我们的学习首先从法律对社会的意义开始，并在此基础上揭示出法律的特点、本质、功能。为了全面掌握法律，我们必须研究法律规范及其表现形式，以及法律规范的体系问题。然后，我们再回到法律与社会的关系中，通过对法治概念的阐述，进一步明确法律的意义。最终确立起法律是社会关系的控制器的观念。

第一节 社会与社会控制

一、社会及社会关系

有人就有社会。社会“是人们交互作用的产物”^①，是在共

^①《马克思恩格斯选集》第4卷，第320页。

同的物质生产活动的基础上有机联系的人类生活的共同体。物质资料的生产是社会得以存在的基本条件,是社会与动物群体的根本区别。社会结构的基本面貌是社会经济基础与社会上层建筑的对立统一。

社会是人的社会,它是由一个个活生生的人组成的。这些独立的个人在各种需求的指引下,从事不同的实践活动,就构成了社会。社会不是个人的符号,不能把个人只看作是社会作用的客体。要看到,个人实际是社会生活的积极参加者,个人行为的总和构成了动态社会。但是,这只是问题的一个方面。另一方面,人又是社会的人。从社会历史发展的角度讲,社会是先于任何单独的个人而存在的,个人的成长完全依赖于即存的和现实发展着的社会环境。从个人生存的角度讲,任何个人只有参加社会活动,努力改造他周围的世界,才能把自己创造成一个现实的人。人的本性在于其社会性,因为“人们无疑在肉体和精神上互相创造着”^①,任何个人都不能脱离于社会的塑造,任何个人都不能脱离于社会而单独存在。

有社会就有社会关系。社会本身是一个关系体,对社会的把握是通过分析 and 认识社会关系实现的。社会关系指人们在共同的实践活动中结成的一切相互关系。按照人们社会活动的取向的不同,可以把社会关系分为:物质关系和精神关系。按照人们社会活动的目的、方式、程式的不同,可以把社会关系分为:经济关系、政治关系、法律关系、道德关系、宗教关系、艺术关系等。由于物质资料的生产是人类社会赖以存在和发展的基础,所以,人们之间在生产、交换、分配、消费各项活动中发生的经济关系,是其它一切社会关系的基础。

^①《马克思恩格斯全集》第3卷,第42页。

二、社会秩序与社会控制

在平时的生活中,我们不难发现,任何社会关系的产生、发展、变更都不是可以由哪个人随意左右的,它客观上存在着不混乱性、有条理性、有连续性、可预测性。我们把这种客观存在的状态,称之为社会秩序。

社会秩序在人们的生活中起着重要的作用。一个人在作出某个行为时,都必然要预测社会关系中所包含的社会秩序的要求,因为个人行为与社会秩序的一致性或非一致性,往往是社会对个人评价的基准,也是个人能否立足于社会的最基本要求。家庭是社会的细胞,它的组合、分化,成员间的权利义务都不是混乱的,都不是可以任人肆意为之的,因为任何家庭都必然在遵循着一定的规律性。在人们平时的交往活动中,要依据社会秩序的要求,有计划、有安排、有组织、有协议、有固定的时间、有必要的程序。在整体社会活动中,特别是经济活动和政治活动中,人们必须共同遵守一定的规则,才能实现正常化的社会关系。就是人们习以为常的宗教活动、游戏活动、甚至任何一个偶然凑成的人群的活动,都不可能是任意的、杂乱无章的。总之,我们不能设想一个没有秩序的社会。正是秩序否定了无序,规则压倒了偏差,规律左右了例外,必然决定了偶然,才使社会得以正常运转。

社会秩序的确立,来自人类对它的追求,这种追求就是社会控制。社会控制主要表现为社会对个人或集体行为的规范调整。它具有意志性和客观性。

社会控制的意志性是讲,人是一种自觉的社会生物,不同的人,在其利益需求的支使下,追求着不同的社会秩序。在阶级社会中,社会控制的意志性主要指统治阶级的意志作用。统治阶级利用其经济优势,及相应的政治上的国家强制力,努力按照自己的意志控制各种社会关系,就造成了一种能够使社会机体灵活运用

转,最佳地实现和扩大自己利益的社会秩序。

社会控制虽然具有明显的意志性,但是它并不是主观随意的产物。它有着客观的和现实的基础,受着当时当地各种条件,特别是经济条件的制约。在社会控制中,人们只能尊重客观规律,努力去“认识它们,依靠它们,利用它们以利于社会,把某些规律的破坏作用引导到另一方向,限制它们发生作用的范围,给予其他正在为自己开辟道路的规律以发生作用的广阔场所。但是人们不能消灭这些规律或创造新的经济规律”^①。社会控制是人们在认识客观规律基础上把握客观规律的意志性行为。

三、社会规范

社会控制的形式就是社会规范,即规定和调整人们社会关系的行为规范。社会规范具有规范性、概括性、可预测性和强制性。正是因为具备了这些属性,才使得社会规范有效地实现对社会的控制。

社会规范的规范性是讲,它为人们的社会行为提供了模式、标准和方向,即规定了人们可以这样行为,不应该这样行为,应当怎么行为的界限。

社会规范的概括性有两种意思:一是讲其适用的对象是抽象的、一般的人,而不专指哪个人;二是讲其效力在同样的条件下要反复多次发生。

社会规范的预测性是讲,人们可以根据社会规范的前两点属性,事先估计到自己的行为或他人的行为的社会效果,在对社会对其行为否定或肯定评价的推测中使自己的行为有所选择、遵循或规避。

社会规范的强制性是讲,任何一种社会规范都必定有相应的

^①《斯大林选集》下卷,第541页。

强制措施保证其实施，没有强制社会统一遵循的拘束力，就不能成其为社会规范。强制措施的形式，即可以是物质的，又可以是精神的，还可以是物质和精神相兼的。

社会规范的种类很多，主要有政治规范、习惯规范、宗教规范、道德规范、法律规范等。

在原始社会，习惯规范占有最重要的地位。习惯是人们在长期的生活和生产实践中所养成的，人们共信共行的调整社会关系的习俗和惯例。它是氏族社群的产物，因此具有产生的自发性、氏族内成员的平等性和大家的自觉遵守性。习惯规范涉及到劳动、分配、姻亲、管理、诉讼、礼仪等社会生活的各个方面，它们同时也是原始宗教戒律和原始道德规范。总之，原始社会，人们的风俗、习惯、传统、道德、宗教戒律融为一体，并主要以习惯规范的形式表现出来。

进入阶级社会后，社会关系的性质发生了变化，集中反映统治阶级意志，并以统治阶级的强力维系的法律规范诞生了。随着阶级社会的不断进步，法律逐渐成为社会控制的主要形式。法律开始出现时，它与宗教规范、道德规范在方式上没有什么区别，法律概念在当时用以表达宗教礼仪、伦理习惯等调整各种社会关系的传统规范方式和新型的城邦立法方式等所有的社会控制方式。后来随着道德体系的科学化，法律又被主要理解为正义，法律与道德在很长一段时间被人们认为是一个东西。在封建社会，宗教负担了很大部分社会控制的任务。长达千年的西欧中世纪，宗教几乎是当时社会控制的主要手段。资产阶级民主革命中，为了打倒专制，较严格地区分了法律与宗教和法律与道德的界限，并使能集中表现统治阶级整体意志，依靠国家强力推行的法律成为社会控制的主要手段，还创造了宪法这一社会规范的核心形式。从此，所有其他的社会规范手段都只能从属于法律，并在法律允许的范围内发挥其约束性权威。

第二节 法律的特点、本质、功能

一、法律的特点

法律是人类文明发展程度的一个重要标示,它以能动、自觉的形式否定了人类对社会秩序追求上的自发、盲目的形式。法律之所以能在人类社会控制中占据越来越重要的位置,与法律自身的特点是分不开的。

法律具有明示性特点。任何法律都要在人们的行为之前,明确展示出来。这是法律与其它社会规范的重要区别之一,这也是为什么法律能够平等、有效、严格、全面推行,而且为人们越来越重视的原因之一。人们在行为之前能够明确知晓自己行为的法律后果及其相应的法律责任,当然就良好地控制了社会。明示的方式是多种多样的,即可以采用文字表达方式,也可以运用语言宣讲方式,还可以通过行为先例方式等。

法律具有国家强制性特点。法律与国家具有如影随形的关系。首先,国家决定法律。我们社会中的一切法律都是由国家制定或认可的,除了国家之外,任何组织和个人都没有制定法律的权力。其次,国家保障法律的实施。法律对社会的控制之所以有力量,是因为它以国家强制为后盾,其它任何强制力都不能保证法律的彻底实现。

法律具有严格性特点。法律规定出来,就要求全体社会成员必须执行,不执行会被强制执行。这就使法律在强制的严格程度上区别于其他社会规范。法律不象其他社会规范那样,给行为人的行为以宽泛的选择余地和不畏惧违反的余地。因此,法律规范的效力必然最快、最高。

法律具有平等性特点。法律控制的核心要求,是对法律效力范围内的一切人完全平等适用。法律的内在价值就是平等,它

以平等的面貌出现,并以调动人们的平等感来发挥其社会控制的作用。法律的产生与平等天然地结合在一起,法律的发展都基于平等事实的发展,法律也只能通过保障平等和发展平等来实现自己。

以上这些法律的特点是通过法律规范与其它社会规范的比较而得出的,它们只是我们对社会直观的现象性理解。要想真正把握法律,我们还必须进一步寻找到足以把各种法律规范包含在内的,并能解释法律所有最重要特征的最抽象属性,即法律的本质。

二、法律的本质

本质是事物间内在的联系,法律的本质,就是法律与其它事物内在的联系。法律与政治、经济、道德等多种社会因素都密切联系着,从每一种联系中都可以提炼出一个法律的定义。例如,从法律与国家相互作用的角度,可以把法律定义为由国家制定和认可并由国家强制力保证实施的行为规范体系。从法律与道德相联系的视角、可以把法律定义为对正义的一组肯定。考虑到法律是一种受经济基础制约的上层建筑,可以说法律是一定生产关系的表现。考虑到法律与社会历史的联系,可以把法律说成是一定社会历史阶段的产物。采用类似的方法,还可以提出许多这样的有关法律的定义。这些定义可以使我们把法律的一个方面的特有属性,但是它们都不是法律最深刻的质的规定性,即法律的本质属性。

前边讲了,法律是人类自觉、能动地控制社会的手段。进一步考查我们会发现,法律所体现的人的自觉能动性,并不是所有人的自觉能动性。它只是阶级社会中,统治阶级的自觉能动性。就是说,法律是以社会控制的形式实现着阶级统治的内容。可见,法律的本质就在于,法律与阶级统治的联系性,这种联系

决定制约着法律与其它各种社会现象的关系。我们可以从三个方面来分析法律与阶级统治的联系。

第一，法律是占统治地位的阶级整体，通过自己掌握的政权，对社会生活中人们普遍的行为进行限定的方式。经过法律控制的社会秩序，首先否定了个人意志对社会的支配，强调整个统治阶级意志的至上性；其次否定了经济上被剥夺的阶级的意志和非具体化的民族意志存在的合理性。

第二，法律是统治阶级利益和需求的产物。统治阶级是社会生活主体的一部分，他们的意志来源于他们特有的物质需要和利益追求。法律的实际内容是统治阶级的需要和利益，但是它采取了社会需要和利益的表现形式。可见，法律是形式的平等与所掩盖的内容的不平等的统一。

第三，法律的变化发展来源于不断变化着的个人利益与阶级利益，阶级利益与国家利益关系。阶级是由个人组成的，个人的物质利益和需要具体地构成了阶级的物质利益和需要。阶级的物质利益和需要必然随着社会条件的不断变化而变化，阶级的分化和联合也必然是经常性的事情，从而也就酿造了国家利益和需要的不断变化。法律始终是以国家利益和需求的面貌出现的，它包含着个人利益和需要与国家利益和需要的矛盾，以及各个阶级的利益和需要与国家利益和需要的矛盾。我们必须看到，这些矛盾是十分重要的，正是因为社会的再生产活动不断更新和创造出这些矛盾，才使社会对法律的要求不断的再生产出来。

三、法律的功能

法律是怎样实现对社会的控制的？这就是法律的功能问题，或法律的作用问题。法律的功能，就是法律这种社会现象自身所具备的能量，它直接反映着法律的本质。法律的作用，是指法律对社会的影响方式和结果，它也直接反映着法律的本质。