

行政管理学专业系列教材

行政法概述

周新铭 刘兆兴 编著

2.101

云南教育出版社

责任编辑：周鸣琦

封面设计：周 宇

行政管理学专业系列教材

行政法概述

周新铭 刘兆兴 著

*

云南教育出版社出版

(昆明市书林街100号)

云南新华印刷二厂印装 云南省新华书店发行

*

开本：850×1168 1/32 印张：6.25 字数：142,000

1988年1月第一版 1988年1月第一次印刷

印数：1—25,000

ISBN 7-5415-0131-X/G·121 定价：1.70元

序 言

深圳大学是我国重建行政科学以来，在综合性大学第一个设立行政学系的大学。这件事本身就是开创性的。在筹建行政学系的同时，他们又把教材建设摆在第一位，组织力量编写了“行政管理学专业系列教材”，这又是一件开创性的工作。这两件事，将在我国行政管理学的学科建设方面，在行政管理学专业教学方面产生良好的影响。

行政科学在我国消声匿迹三十年之后，近几年得到出人意料的广泛传播和迅速发展，短短四五年时间，走过了从重新提起行政学这个名字到高等学校正式设立专业和系这样一个大跨度的进程，取得了从一无所知到出版系列教材这样大踏步的进展，这是多么令人惊异，又令人兴奋的事。这充分表现了行政管理科学的生命力，说明了我国社会主义现代化建设和改革事业非常需要行政管理学，需要行政管理的专门人才。随着经济体制改革，特别是政治体制改革的深入发展，这种需要越来越明显，越迫切。极言之，如不能迅速培养一大批通晓现代行政管理专业知识、掌握科学行政管理技能的行政管理人才，将直接影响我国改革和建设事业的成效。

毋庸讳言，我国行政管理学仍处在重建阶段，学科体系和专业知识体系都仍在探索中，高等学校、干部院校的行政管理学专业和系科寥寥无几，远远不能适应国家建设和改革的需要。正因

为如此，深圳大学和其它学校在这方面的开拓和探索更显得难能可贵。

“行政管理学专业系列教材”的设计者，从我国社会主义现代化建设和改革事业对行政管理人才和实际需要出发，尽量吸收现代新学科的相关成果，力图使所培养的学生和所培训的干部掌握现代科学技术知识和技能，同时，也注意了从理论上总结我国行政管理的经验，使受教育者从理论与实践的结合上受到实际的教益。这种探索的方向无疑是对的。至于这个设计是否完善，是否体现了知识的系统性和完整性，如何在教学中结合案例调查和实习研究，以贯彻理论联系实际的原则等等，只有在编写和教学实践中继续摸索、研究、修改和充实，这是需要广大师生和行政干部共同参与的。

“行政管理学专业系列教材”的编写在我国是一项全新的工作，参与编写的大多数作者也是从事本学科研究不久的新人。他们志在抛砖引玉，甘做铺路石子，这种精神正是繁荣学术事业所需要的，应当感谢他们。

可喜的是，我国教育行政部门和干部教育部门已经重视行政管理专业人才的培养，专业教材的建设已提到有关方面的日程上，行政管理学专业教育蓬勃发展的新局面即将到来，从事这项工作的朋友们是大有可为的。

中国行政管理学会（筹）副秘书长：郭丙于
一九八七年七月于北京

前 言

建国以来，我国虽制定和发布了大量的行政管理法规，但由于极左路线的干扰，行政法并没有受到应有的重视，与此相适应的是，行政法学也没有能很好地形成一门独立的自成体系的法律学科。

党的十一届三中全会以来，我国的行政立法已大大加强，仅国务院发布的行政法规，每年就以成百件的数字在增加，但是，对行政法进行科学研究的行政法学，由于基础薄弱，起步太晚，以至远不能适应形势发展的需要。就我们所知，建国三十多年来，只是在一九五六年至一九五七年间，在少数几个高等院校的法律院系，曾经开设过或者准备开设行政法课程，而且其内容也仅局限于介绍苏联行政法。即便是这样，不到两年时间，连行政法的教学和研究活动也停止了。直到三中全会以后，随着整个法学研究工作的不断加强，对行政法学的研究工作才又重新提上议事日程。因此，严格来说，行政法学在我国的发展只是最近几年来的事情。

这种对行政法学的研究落后于实践的情况，给我们国家的行政管理工作带来了一些问题。理论研究的落后已经在实践中日益反映出来。现在大家都感到，目前我们国家的行政管理工作，行政管理的制度化法律化，都远远不能适应社会主义现代化建设的需要。

邓小平在谈到我国现实生活中存在的官僚主义的病根时，全面阐明了必须加强行政立法和进行行政管理体制改革的必要性和

紧迫性，他说：“官僚主义的另一个病根是，我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中，长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定，以至事无大小，往往无章可循”（《党和国家领导制度的改革》）。

赵紫阳在五届人大四次会议上所作的《当前的经济形势和今后经济建设的方针》的报告中指出：“在精简机构的同时，要用行政立法明确规定国务院和地方各级政府部门的职责权限以及各个行政机构内部的各个组织和工作人员的职责范围。”

总而言之，加强行政法的教学和研究，这是当前“一手抓建设，一手抓法制”的客观需要，是当务之急，势在必搞。我们相信，在中央的正确领导下，依靠我们大家的共同努力，具有我国特色的社会主义行政法学一定能尽快地、较好地真正建立和发展起来！

目 录

序言	(1)
前言	(1)

总 论

第一章 行政法的基本概念

第一节 行政法的定义	(1)
第二节 行政法调整的对象	(4)
第三节 行政法的渊源	(8)
第四节 行政法和其他法律部门的区别	(10)

第二章 国家行政机关

第一节 国家行政机关的概念	(13)
第二节 国家行政机关的体制	(15)
第三节 国家行政机关的分类	(21)
第四节 国家行政机关与“委任立法”问题	(23)

第三章 国家行政工作人员

第一节 国家行政工作人员的概念和种类	(27)
第二节 国家行政工作人员的条件	(29)
第三节 国家行政工作人员职务关系的变更和消灭	(31)
第四节 国家行政工作人员的权利和义务	(34)
第五节 国家行政工作人员的奖惩	(37)
第六节 国家行政工作人员的培训	(40)

第四章 行政行为

- 第一节 行政行为的概念和种类..... (42)
- 第二节 制定行政管理法规的行为..... (44)
- 第三节 行政措施和行政命令..... (46)
- 第四节 强制执行和行政处罚..... (55)

第五章 行政管理法规

- 第一节 行政管理法规的概念..... (65)
- 第二节 行政管理法规的地位和作用..... (69)
- 第三节 行政管理法规的制定..... (72)
- 第四节 行政管理法规的整理..... (75)
- 第五节 行政管理法规的效力..... (78)
- 第六节 行政管理法规的生效、修改、撤销、废止与
消灭..... (81)

第六章 国家行政管理的法制监督

- 第一节 行政管理法制监督的概念..... (84)
- 第二节 我国行政管理法制监督的种类..... (85)
- 第三节 我国行政管理法制监督的内容和形式..... (95)
- 第四节 我国行政管理法制监督的性质和作用..... (98)

第七章 行政诉讼

- 第一节 行政诉讼的概念..... (101)
- 第二节 行政纠纷的处理..... (104)
- 第三节 行政诉讼制度的作用..... (110)

分 论

第八章 公安行政管理

- 第一节 公安行政管理的概念..... (113)

第二节	公安行政管理的主要机构及其职权·····	(115)
第三节	公安行政管理法规和公安行政管理办法·····	(118)
第九章	司法行政管理	
第一节	我国的司法行政管理机构及其职责·····	(135)
第二节	劳动改造场所和狱政管理·····	(137)
第三节	劳动教养管理·····	(139)
第四节	律师制度·····	(142)
第五节	公证制度·····	(144)
第六节	人民调解制度·····	(148)
第十章	民政行政管理	
第一节	我国民政行政管理机构和体制·····	(151)
第二节	我国民政行政管理的主要内容·····	(154)
第十一章	国民经济的行政管理	
第一节	国民经济行政管理概述·····	(161)
第二节	国民经济管理体制·····	(162)
第三节	国民经济行政管理的主要机构、职权和基本 制度·····	(166)

总 论

第一章 行政法的基本概念

第一节 行政法的定义

一、什么是行政

要搞清楚行政法的概念，有必要首先搞清楚什么是行政。

行政这个词，英语是administration，源出于拉丁文administrare，意思是“执行事务”，含义是十分广泛的。在现代资产阶级国家中，由于受洛克、孟德斯鸠等人“三权分立”学说的深刻影响，行政这个词，通常被认为具有三种意义：广义的行政，包括政府的全部作用；狭义的行政，除立法作用以外的其它作用，相当于一般所谓“执行”；最狭义的行政，除立法、司法作用以外的其它作用，一般是指政府组织中行政部门的工作。国外行政法学家通常采用最狭义的说法。

国外通用的《社会科学大辞典》解释“行政为国家事务的管理”。美国著名行政学家魏劳毕（W·Willoughby）在其所著《行政学原理》一书中认为：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”德国公法学家马耶尔（Ottomayer）认为：“行政即国家在司法之外，实现国家目的之作用”。德国法学家耶林芮克（G·Jellinek）说：“行政是指除立法司法以外的一切国家作用。”哈采克（Hatchek）说：“行政即非司法、非立法的一切作用”。日本著名行政法学家美浓部达吉也说：“实质意义之行

政即除民事、刑事以外，行于法规以下的国家的一切作用”。

在国外一些法学家看来，行政这个词通常有三个要点：1.行政是国家作用的一种，和立法、司法相对称，所以人民的行为，私人团体的行为，都不得称为行政；2.行政是立于法律之下的作用，这是行政和立法的区别；3.行政是除民事刑事以外，为国家一切目的而为的作用，这是行政和司法的区别。著名的美国行政法学家古德诺（E·Goodnow）在他的《政治与行政》一书中说：“在一切的政治制度中只有两种基本的功能，即国家意志的表现和国家意志的执行，前者谓之政治，后者谓之行政。”

马克思曾经给“行政”这个词下过定义说：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第一卷第479页）这个定义并不是马克思专门为论述行政法的问题而作的，而只是在一篇文章中谈到资本主义国家行政机关的作用时顺便提到的。虽然如此，这个定义对于我们学习和研究行政法也具有重要的指导意义，它指出了行政这个词具有两个显著的特点：第一，行政的主体是国家，而不是个别人或社会组织；第二，行政的内容是组织活动，而不是立法活动或司法活动。

当然，马克思所说的“行政是国家的组织活动”，这句话是高度概括性的。要深入地研究行政法，还有必要把这个定义进一步予以具体化。我们认为，行政法学中“行政”这个词至少具有如下的两个方面的涵义：

第一，行政是一种国家的活动，所以，社会组织和私人团体的行政并不是行政法学研究的范围；

第二，行政与国家的立法、司法活动不同，它是国家的一项组织活动。我们这里所说的行政，是指执行、指挥、组织和监督诸种要素的统一体。“执行”指执行法律，执行国家政策，执行权力机关的决议、命令；“指挥”指发布命令，指挥人们的行

动；“组织”指设立机关，任命干部，协调人们的行动；“监督”指督促所属机关、公职人员、企业事业单位、社会组织和全体公民严格遵纪守法。

依据以上的分析，我们大体上可以给“行政”下一个比较具体的定义。所谓行政，就是指国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督等各种国家职能。

二、什么是行政法

行政法 (administrative law) 这个词最早出现于法国，它的法语表达形式是droit administratif。

作为专门规定国家行政职能（与立法和司法职能相分立的行政职能）的行使和调整各种社会关系的行政法，在古代，无论是在中国或者外国，都是不存在的。然而，与现代行政法内容相似的或相同的有关规定国家机关、国家官吏、国家机关活动的各种制度的法律在古代则是存在的（它们也并非起源于法国）。例如，我国唐朝的《唐六典》是我国历史上一部系统的关于行政的法典。它既是唐朝国家机关的职责、活动与管理的法律根据，同时又是对唐朝以前行政立法的总结。当然，这些法律并不是现代意义的行政法。

那么，什么是现代意义的行政法呢？行政法象任何其他部门法一样，是调整一定领域社会关系的工具。行政法调整的是行政领域的社会关系。所谓行政领域的社会关系，就是国家行政机关在实现国家行政职能，即国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督诸职能的过程中发生的各种社会关系。它包括国家行政机关相互之间的关系，国家行政机关与它们的工作人员之间的关系，国家行政机关与它们的管理对象——企业、事业单位、社会组织和公民之间的关系等。因此，我

们可以给行政法下这样一个定义：所谓行政法，就是调整行政关系——即调整国家行政机关在行使执行、指挥、组织、监督等各种职能过程中发生的各种社会关系——的法律规范的总和。

在现代资产阶级国家，由于受到“三权分立”学说的深刻影响，行政法被认为是规定国家行政机关和公共团体的组织、权限及其与人民关系的法规。在他们看来，行政法至少有以下四个特点：1.行政法是关于行政权的法，所以行政法和以立法权为对象的“立法法”以及以司法权为对象的“司法法”不同。2.行政法是关于行政权的组织及其作用的法，所以行政法又可以分为行政组织法和行政作用法两大部分。前者主要规定某种行政权应由哪个机关行使，该机关的组织及其权限；后者主要规定行政机关和人民的关系，即行政机关在什么情况下，可以授与人民权利，限制人民权利，或者使人民负担义务。3.行政法是一种国内法，它规定国家行政机关和公共团体的组织权限，及其与人民关系的法律，所以行政法属于公法的范畴。4.行政法是关于行政权法的总称。通常所讲的行政法，就是指这些含有行政法性质的许多行政法规的总称。这是因为行政法所涉及到的对象复杂，范围广泛，而且客观的情况经常处在变化之中，因此不能把各种关于行政权作用的准则，包括在单一的法典或者少数的法典之中，只好依照各别的需要，制定各别的行政法规，而不象民法、刑法那样有单一的对象可指，所以说行政法是关于行政权法的总称。

第二节 行政法调整的对象

一、行政法关系

任何法律部门都有其调整的对象，行政法也不例外。行政法

调整的对象，主要是国家行政机关在行政管理活动过程中所发生的由行政法规范调整的各种社会关系。这种社会关系称之为行政上的法律关系，也可称之为行政法关系。

（一）行政法关系的当事人

任何一项法律关系的存在，必须同时有两个方面以上的参加人，即法律关系的当事人。行政法关系的当事人，主要有：

1. 国家行政机关

国家行政机关是行政法律关系中不可缺少的当事人。这是因为任何一项行政法律关系都是由于国家行政机关的管理活动而产生的。没有国家行政管理，也就谈不到产生行政法律关系。例如公民之间依民法规范签订一项经济合同，如果他们既不求助于司法行政机关的公证，发生纠纷也不求助于行政机关的仲裁而是直接诉诸于法院审判，并依法院判决执行，那么，在这一过程中便不存在行政法律关系。反之，如果他们在签订合同时申请司法行政机关公证，发生纠纷后又请求行政机关仲裁，那么，合同双方当事人除了相互之间的民事法律关系之外，又同国家行政机关发生了行政法律关系。

国家行政机关作为当事人，它们参加行政法律关系主要有以下四种形式：

（1）以主权者的身份同被管理者发生直接的 权 利 义 务 关 系。例如，税务机关命令纳税义务人缴纳拖欠税款等。

（2）以平等的身份同对方当事人发生协作上的权利义务关系。例如，某行政机关为处理某一案件到非本案当事人、证人的机关、团体调查取证，或者申请人民法院强制执行某项行政裁决等，行政机关作为一方当事人同对方的关系都是协作关系。

（3）以仲裁者的身份干预他人之间的纠纷而同纠纷双方发生仲裁关系。例如，双方当事人就经济合同纠纷申请有关工商行

政机关仲裁时，该机关便同双方当事人发生仲裁关系。

(4) 以授权者的身份间接参加行政法律关系。例如，某主管行政机关授权其下级机关从事某项行政行为时，被授权者便同有关当事人发生了行政法律关系。

2. 公民

在行政法律关系中，通常一方当事人是国家行政机关，另一方当事人则是公民。当然，并不是所有的公民都能参加以公民为一方当事人的行政法律关系的。公民作为行政法律关系的当事人，应当具备一定的条件。首先，公民参加行政法律关系，必须具有行政法上的权利能力，即能够享受行政法所规定的权利和承担行政法所规定的义务。例如，公民如要作为国家的代表参加某项行政法律关系，那他必须是担任一定公职的国家行政工作人员，或者必须经有关国家行政机关的委托与授权。其次，公民参加某些行政法律关系，还必须具备一定的行为能力。例如，未满18岁的少年儿童与其他无行为能力者申请营业执照，工商行政机关不予受理或者驳回申请。

3. 法人

在国家经济行政管理中，行政法律关系的当事人，通常一方是国家行政机关，另一方则主要是法人。如工商企业登记、商标注册等行政法律关系主要发生在主管行政机关和法人之间。

(二) 行政法关系的特征

行政法关系通常发生在机关、团体和公民之间。例如，两个或几个国家行政机关之间；国家行政机关和社会团体之间；国家行政机关和个别公民之间。一般说来，行政法关系具有以下的特点：第一，在行政法关系中，关系的一方通常是国家行政机关。行政法关系不可能发生在两个公民之间。第二，行政法关系是在国家行政管理活动过程中发生的。在个别情况下，此种关系可能

由社会团体或者公民的意思表示而发生，例如，在他们提出行政诉讼的时候。也可能由于某一事件或者某种违法行为而发生。因此，行政法关系虽然没有对方的同意，有时甚至违反对方的意愿，也一样能够发生。第三，在行政法关系中的违法者，通常要向主管的国家机关承担责任，有时还要对受害的公民负责。第四，解决行政法关系中的争议和适用强制措施，通常是按照行政程序而不是按照审判程序去解决。

二、行政法规范

调整上述发生在国家行政机关行政管理活动过程中的社会关系的法律规范即行政法规范。行政法规范大致包括以下一些方面：第一，规定国家行政管理体制。其中包括国家行政机关的地位、编制以及职权范围，行政管理的基本原则、国家行政机关的设立和撤销的程序，国家行政工作人员的选拔和任免，国家行政管理的方式、方法等。第二，规定在国家行政管理活动过程中，国家行政机关之间或国家行政机关同其他国家机关、团体、企事业单位和公民发生的权利和义务。其中包括人民群众参加国家行政管理的程序，公民保护自己合法权益的权利，公民履行合法的义务以及违反此种规定时所应承担的责任等。

在国家行政管理的实践中，由于行政法调整的对象错综复杂，范围广泛，并经常处在变化之中，所以实际上很难制定一部系统的比较完备的行政法典。历史上曾经有过一部法国行政法典，但也只是汇集法国大革命前后的行政法令，依照年代顺序编纂而成。我们通常所讲的行政法仅是指含有行政法性质的国家行政管理法规，予以分门别类，汇编成册，统称为行政法而已，事实上并不存在统一的行政法典。

第三节 行政法的渊源

法的渊源，即通常所说的法源，是指法律的各种具体表现形式。行政法渊源，指的是行政法规范的各种具体表现形式。它通常有两种情况：一种情况是行政法规范比较分散地存在于其他一些法规文件之中；另一种情况是行政法规范比较集中地规定在一个独立的法规文件之中，如专门规定国家行政机关的组织通则或者国家工作人员的奖惩制度等。

我国行政法的渊源，是指行政法的各种具体表现形式，它们主要的有：

一、宪法

宪法是我们国家的根本大法，它为我国立法提供了根本的依据。当然，也为我国的行政法奠定了基础，并提供了最重要的依据。例如，我国宪法第二、三、十六、二十七等条款明确规定了国家行政管理的基本原则；第八十五条到第九十二条是关于最高国家行政机关的体制、国家行政管理的职权和它与最高国家权力机关的关系等的规定，第一〇五条到一一二条是关于地方各级国家行政机关的体制、行政管理职权和它与同级国家权力机关之间的关系等的规定。所有这些都为行政立法提供了根本的依据。

二、基本法律和法律

我国宪法规定，全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。例如有关国家机构的基本法律《国务院组织法》，它规定了我国最高国家行政机关的性质、组成、任期、职权和活动原则等。此外，全国人民代表大会常务委