



行政诉讼系列教材

本教材编委会主任委员
任建新

中国行政法教程

中国政法大学出版社

行政诉讼系列教材

中国行政法教程

主 编 皮纯协

副主编 牟信勇

撰写人 皮纯协 林毓辉 牟信勇 吴道新
任志宽 耿业忠 刘永志 刘 威

中国政法大学出版社

中国行政法教程

主 编 皮纯协
印 刷 河北省〇五印刷厂
发 行 新华书店首都发行所

开本 32 毫米850×1163 印张 13 字数320千字

版次 1983年3月第1版 1983年8月北京第1次印刷

中国政法大学出版社 定价:4·00元
北京市学院路41号 ISBN7—5620—0124—3/D·120

行 政 诉 讼 系 列 教 材

编 写 说 明

随着党和国家关于改革开放的总方针、总政策的贯彻执行，我国社会主义商品经济的蓬勃发展，各种行政法律关系，特别是各种经济行政法律关系需要及时调整。因此，尽快健全行政诉讼制度，已经提上我国法制建设的重要日程。人民法院为了全面地行使国家的审判职能，依法维护行政秩序，保护公民和法人的合法权益，保障国家行政机关依法行使职权，确保四化大业的顺利进行，正在积极而又慎重地建立行政审判庭，切实有效地开展行政诉讼活动。许多国家行政机关及企业事业单位，也在为参加行政诉讼从事各项准备工作。在这种形势下，抓紧培训行政诉讼专业人才，已成为当务之急。为适应各有关方面培训行政诉讼审判人员、律师和行政机关、企事业单位培训行政诉讼代理人员的需要，我们组织人民法院富有经验的审判人员和法学院校行政法教授、副教授多人共同编辑这套《行政诉讼系列教材》，首批计有以下六册：

法学基础教程

中国行政法教程

中国行政诉讼教程

外国行政诉讼教程

行政诉讼常用法规总览

· 行政诉讼参考资料荟编

这套教材既可供有关机关、院校办培训班选用，也可供国家行政机关、人民法院的工作人员和企事业单位负责人和自修法学的公民选作自学读物。

各册教材围绕行政诉讼选择材料和进行撰写，以简明、实用为原则，着重阐述基本概念、基本原理和现行法律、法规的主要规定，文字力求通俗流畅，深入浅出。

各册教材的编写，实行各册主编负责制。主编统稿后，由编委会负责组织审定。

由于国内对于行政诉讼的研究探讨，近几年刚刚起步，加以我国行政诉讼制度尚处于创建过程中，行政诉讼法尚未制定公布法，许多问题尚缺乏法律依据。因此，本系列教材对于许多问题的阐述，只能是撰写者对于行政诉讼理论与实践进行探索的初步成果。为应急需，不揣浅陋，以求引玉，敬祈读者不吝赐教。至于有关行政诉讼制度方面的问题，自然应以国家立法机关颁布的有关法律为准。

行政诉讼系列教材编委会

1988年4月

目 录

第一编 导 论

第一章 行政法学概述.....	(1)
第一节 行政法学的研究对象与体系.....	(1)
第二节 行政法学的历史发展.....	(5)
第三节 行政法学的作用与研究方法.....	(6)
第二章 行政法是重要的法律部门.....	(9)
第一节 行政法的调整对象.....	(9)
第二节 行政法的渊源.....	(10)
第三节 行政法的分类与特点.....	(13)
第四节 行政法在法律体系中的地位.....	(15)
第五节 行政法的基本原则.....	(18)
第六节 行政法的作用.....	(19)
第三章 行政法律规范与行政法律关系.....	(22)
第一节 行政法律规范.....	(22)
第二节 行政法律关系.....	(24)
第四章 我国社会主义行政法的产生与发展.....	(30)
第一节 革命根据地人民政权的行政法.....	(30)
第二节 中华人民共和国的行政法.....	(31)

第二编 行政法主体

第五章 国家行政机关

第一节 国家行政机关的概念.....	(35)
第二节 国家行政机关的种类.....	(37)
第三节 国家行政机关的设置原则.....	(39)
第四节 国家行政机关的法律调整.....	(42)
第五节 国家行政机关的行政法律地位.....	(45)
第六节 国家行政机关的结构与体制.....	(48)

第六章 国家行政工作人员

- 第一节 国家行政工作人员的概念与分类..... (52)
- 第二节 国家行政职务..... (54)
- 第三节 国家行政工作人员的法律调整..... (58)

第七章 行政法其它主体

- 第一节 法人及非法人单位..... (60)
- 第二节 公民..... (62)

第三编 行政行为

第八章 行政行为概述

- 第一节 行政行为的概念和构成要件..... (64)
- 第二节 行政行为的分类..... (69)
- 第三节 行政程序..... (76)
- 第四节 行政行为的基本原则..... (83)

第九章 行政立法

- 第一节 行政立法概述..... (85)
- 第二节 中央行政立法..... (88)
- 第三节 地方行政立法..... (94)
- 第四节 行政立法技术..... (101)

第十章 行政执法

- 第一节 行政执法的概述..... (111)
- 第二节 行政措施..... (112)
- 第三节 行政监督..... (118)
- 第四节 行政奖励..... (121)
- 第五节 行政强制..... (125)
- 第六节 行政处罚和行政处分..... (129)

第十一章 行政司法

- 第一节 行政司法概述..... (135)
- 第二节 行政调解..... (138)
- 第三节 行政仲裁..... (141)
- 第四节 行政复议..... (145)

第四编 行政保障

第十二章 行政法律意识

第一节 行政法律意识的概念和结构…………… (150)

第二节 行政法意识的培养…………… (158)

第十三章 行政法制监督

第一节 行政法制监督概述…………… (168)

第二节 外部行政法制监督…………… (170)

第三节 内部行政法制监督…………… (173)

第五编 部门行政法综论

第十四章 人事行政法

第一节 人事行政法的特点与任务…………… (179)

第二节 人事管理机构及其职权…………… (181)

第三节 人事行政管理的基本法律制度…………… (183)

第十五章 公安行政法

第一节 公安行政法的特点和任务…………… (208)

第二节 公安行政法主体…………… (210)

第三节 治安管理处罚的法律规定…………… (212)

第四节 出入境管理的法律规定…………… (222)

第五节 消防管理的法律规定…………… (227)

第六节 户口、居民身份证、道路交通及特种行业等
治安管理的法律规定…………… (230)

第十六章 军事行政法

第一节 军事行政法的特点和意义…………… (235)

第二节 军事行政法主体…………… (236)

第三节 军事行政管理的法律规定…………… (237)

第十七章 外交行政法

第一节 外交行政法的特点和作用…………… (244)

第二节 外交行政法主体…………… (245)

第三节 外交行政管理的主要制度…………… (247)

第十八章 民政行政法

第一节 民政行政法的特点和任务…………… (251)

第二节	民政行政管理的历史沿革·····	(252)
第三节	民政行政管理的法律规定·····	(253)
第十九章	司法行政法	
第一节	司法行政法的概念及其发展·····	(263)
第二节	司法行政机关的任务和领导体制·····	(264)
第三节	司法行政管理的法律规定·····	(265)
第二十章	经济行政法	
第一节	经济行政法概述·····	(269)
第二节	农业和资源行政法·····	(271)
第三节	工业和交通行政法·····	(284)
第四节	财贸、金融行政法·····	(297)
第二十一章	外贸、外汇和海关行政法	
第一节	对外贸易管理的法律规定·····	(317)
第二节	外汇管理的法律规定·····	(332)
第三节	海关管理的法律规定·····	(339)
第二十二章	教育行政法	
第一节	教育行政法的概念和意义·····	(353)
第二节	教育行政管理机构及其职责·····	(354)
第三节	教育行政管理的法律规定·····	(357)
第二十三章	科技行政法	
第一节	科技行政法的概念和意义·····	(362)
第二节	科技行政管理机构及其职责·····	(363)
第三节	科技行政管理的法律规定·····	(364)
第二十四章	文化行政法	
第一节	文化行政法的概念与作用·····	(371)
第二节	文化行政管理机构及其职责·····	(372)
第三节	文化行政管理的法律规定·····	(373)
第二十五章	卫生行政法	
第一节	卫生行政法的概念和意义·····	(379)
第二节	卫生行政管理的机构及职责·····	(380)
第三节	卫生行政管理的法律规定·····	(382)

第二十六章 体育行政法

- 第一节 体育行政法的概念和意义..... (392)
- 第二节 体育行政管理机构及其职责..... (392)
- 第三节 体育行政管理的法律规定..... (393)

第一编 导 论

第一章 行政法学概述

第一节 行政法学的研究对象与体系

一 行政法学的研究对象

行政法学是法学的一个重要分支学科，它和法学的其他分支学科一样，都是以特定的法律现象为自己的研究对象。法律现象也可总称为法律现实，这是一个综合的、概括性的概念，法律意识、法律规范、法律关系、法律行为都是法律现象。法律研究的对象不仅仅是法律规范的总和，而且包括一切法律现象；不仅研究法的静态，也研究法的动态以及与法有着联系而不可分割的其他社会现象。法学研究的根本任务是通过法律现象的研究，抓住这种现象的本质及其产生与发展的规律性。行政法学的研究也不例外，它是通过对行政法律现象的研究，以找出这种现象的本质及其产生与发展的规律性。具体说，行政法学的研究对象主要有以下几个方面的内容：

- （一）行政法学的形式、内容、特点与原则；
- （二）行政法的本质，即行政法所反映的统治阶级的利益与要求，行政法和政治的关系，行政法和政策的关系等；
- （三）行政法的历史发展，以及行政法产生与发展的规律性；
- （四）行政法在法律体系中的地位；
- （五）行政法的制定、执行、遵守和实现；

(六) 行政法律关系的各种基本问题，如行政法律关系的主体、客体，主体的权利与义务，行政法律关系的产生、变更和消灭等；

(七) 行政法律行为的基本问题；

(八) 行政法对社会、政治、经济、文化建设的作用；

(九) 行政法律意识，包括人们关于行政法的各种观点、学说、理论等。

总之，行政法学的研究范围是很广泛的。由于不同国家的阶级本质和传统习惯不同，研究的方法与角度不同，行政法学的研究对象也不尽相同。我们研究的是马克思主义行政法学，与资产阶级行政法学存在着本质的区别。

首先，两者的基础不同。所谓基础不同包含两层涵义：一是指两者的理论基础不同。资产阶级行政法学有许多学说：有法国资产阶级大革命时期产生的“公共权力说”，有在英国历史上产生的“控权说”，有20世纪创立的“公务说”等。虽然这些学说在内容上有所不同，但都是建立在“三权分立”学说基础之上，所以它们在本质上是完全一致的。第二次世界大战以后，资本主义国家的政府行政管理范围都在迅速扩大，委任立法、行政司法到处盛行，立法、行政、司法三权之间的界限越来越难以划清，“三权分立”学说从根本上受到挑战。目前，资本主义国家行政法学正处于比较混乱的阶段，各资本主义国家行政法学者都在探索新的出路。而社会主义行政法学体系的理论基础是马克思主义。各社会主义国家虽然在行政法学研究内容上不尽相同，但都是以马克思主义为指导思想，在议行合一的基础上，建立了自己的行政法学体系；两者基础不同的第二层涵义是，两者赖以存在的经济基础不同，资产阶级行政法学建立在私有制的基础之上，是为巩固私有制服务的。而社会主义行政法学则是建立在公有制基础之上，是为社会主义国家与社会管理服务的。

其次，两者的范围和重点不同。在资本主义私有制下，社

会、经济、文化的大部分管理职能不属于国家，而属于私人，因此这方面的活动不由行政法调整，从而就不成为行政法学的研究对象，它的研究重点是关于行政权力的行使和控制。而在公有制下，国家直接管理社会、经济、文化事业，调整这方面的活动成为社会主义行政法的重要任务。因此，研究社会、经济、文化管理及其行政法调整，是我国行政法学的主要任务。这样一来，我们的行政法范围就比西方资产阶级行政法学的范围要广泛得多，重点也有所不同。

当然，我们强调马克思主义行政法学与资产阶级行政法学的本质区别，并不意味着对资产阶级行政法学一概否定。相反，我们还应当看到，资产阶级行政法学的发展已有近百年的历史，无论从理论上，还是实践上，都积累了丰富的经验，值得我们认真研究和参考借鉴，以丰富和发展马克思主义行政法学。

还应当指出，行政法学既不等于作为法律部门的行政法，也不等同于作为政治学科的行政学。

关于前者是无庸多言的，因此从来法学和法律部门都是两个层次上的概念。不过在通俗意义上，行政法亦即行政法学。关于后者却是需要说明的一个问题。尽管行政法学与行政学在名称上只有一字之差，且内容上也有着极密切的联系，二者都以行政管理问题为研究中心，但它们之间的区别是明显的。从研究的对象来看，行政法学以行政法为研究对象，探讨行政法律现象，属于法学的体系。而行政学则以实际行政管理活动为研究对象，探讨行政管理的技巧、艺术和方法，属于政治学的范畴。从研究的目的来看，行政法学在于阐明行政法的理论，促进行政法发展，完善行政法律调整以期行政法的实现。行政学的研究则在于如何改进国家行政管理的技术与方法，以提高行政效率。因此这两门学科不能等同。然而，行政法与行政管理是很难截然分开的，现代行政管理，在一定意义上可以说就是法的管理，离开了行政法，行政管理就不可能进行。反之，离开了行政管理，行政法就失去了存在的意义。基于行政法学和行政学这种相互依存，

相互促进的关系,开展对这两门学科的综合研究,是很有意义的。

二 行政法学的体系

法学体系是在一定的法学思想和原则指导下,按照法这种社会现象的种类、范围和研究目的所作的科学分类。行政法学体系是法学体系的一个重要组成部分,这一体系具有什么特征,它的主要内容、范围、结构,如何建立具有中国特色的行政法学体系等问题,都是我们应该认真加以研究和解决的问题。

从近年来各高等法律院校陆续开设的行政法学课程来看,体系不一,内容、范围、结构的差异很大,大家都在探讨和摸索建立与完善具有中国特色的行政法学体系。在此,略谈我们的认识。

作为科学学科的行政法学,首先要探讨行政法的调整对象,弄清行政法在法律体系中的地位与作用,进而探讨行政法的渊源,行政法律关系的基本问题。探讨行政法的基本原则,要特别注意划清我国社会主义行政法与一切剥削阶级行政法的本质区别。为了研究问题的深入,还应概括行政法的历史发展。这些内容的探讨,既是行政法学作为独立学科的内在要求,又是研究行政法学的起点和基础。

其次,行政法学体系既要与我国国家管理体系相适应,又要与目前我国教学科研状况相适应。按照国家管理体系来安排我们的行政法学体系,从探讨改善国家管理出发来探讨完善行政法制,从探讨完善各管理领域、管理部门的行政出发来探讨完善整个行政法制,是我们在行政法学体系编排上的基本点。

国家管理体系通常由纵的管理程序和横的管理部门构成。前者一般可分为下述环节:设置管理主体,发布管理文件,实施行政行为,以及为保证管理文件及行政行为实现而使用的奖励和处罚措施,对行政主体、行政行为所实施的法制监督。后者一般可分为以下几大类:军事行政管理,外交行政管理,民政行政管

理、公安行政管理、司法行政管理、国民经济行政管理、教育、科技、文化、卫生、体育的行政管理和人事行政管理，等。

适应国家管理的体系，行政法学既要从纵的方面研究国家体系各个环节的行政法制问题，也要从横的方面研究国家管理体系各个部门的行政法制问题。只有这样，才不至于失之偏颇。

同时，建立行政法学体系，又需要教学与科研、理论工作与实际工作的紧密结合。目前从事这门学科的教学与研究人员不多，研究的深度和广度都还不够，对这门学科的对象、范围的认识也很肤浅，对这门学科与其他学科的界限把握得也还不很准确。为此，研究工作应有重点地进行。首先应把行政法学中带有共性的东西抽出来进行研究，而这恰好与研究纵的方面国家管理体系各个环节上的行政法制问题相一致，故多数人称这部分内容为行政法总论。我们认为，由于这部分内容在行政法学中十分重要，且带有普遍性，称之为行政法学原理较为合适，它包含导论、行政法主体、行政行为、行政监督。另一部分是从横的方面研究国家管理体系各个部门的行政法制问题，现多称为行政法分论。我们认为可称为部门行政法学较为贴切。由于这部分内容涉及我国行政管理的各个部门，内容十分庞杂，若把它溶于行政法学原理之中，势必体系庞杂，给教学与科研带来困难。因此，有必要将部门行政法学分立出去，待条件成熟时，分别由专门的教科书进行研究。但并非因此就回避对部门行政法的研究，在目前情况下，可首先在行政法学中搞一个部门行政法综论去探讨几个重要的部门行政法的基本问题。

本书体例正是基于以上考虑作出的。但这只是一种尝试。

第二节 行政法学的历史发展

我国行政法学的发展，基本上与行政法的发展一致。在新民主主义革命时期的战争环境里，对行政立法自然难以完善，也谈不

到研究。建国后才开始研究行政法。50年代初期，中国人民大学法律系率先开设了行政法学课程。但以介绍苏联的行政法为主，与我国的行政实践结合很差。由于众所周知的原因，研究行政法学刚刚起步，便被迫停顿下来。从1957年下半年起，研究中断了20余年。

直到党的十一届三中全会以后，随着行政法制建设的不断发展，行政法学才开始受到人们的关注。1981年，司法部法学教材编辑部决定编写行政法学教材，作为高等学校法学试用教材的一种。从此我国的行政法学的研究工作才迈出了第一步。至1983年，统编试用教材《行政法概要》问世后，一些法律院校相继开设了行政法课程，有些研究工作者也撰写了一些文章或著作。几年来，发展很快。不仅高等法律院校普遍开设行政法课程，有的还招收行政法研究生，有关教材和著作不断增多起来。

总之，我国行政法学还是一门刚刚开始恢复和发展的学科，力量薄弱，难度很大。但是，前景广阔，大有希望。只要坚持四项基本原则，坚持理论联系实际的方针，不断开拓前进，就一定能建设起一门具有中国特色的社会主义行政法学来。

第三节 行政法学的作用与研究方法

一 行政法学的作用

行政法学的作用是与行政法学的目的相一致的。概括地讲，行政法学有三种作用：

第一，理论作用。通过研究社会现象和管理机关的活动所得出的结论，提出改善行政管理机关的结构，改善行政管理机关的工作形式与方法，以及完善有关调整公民与社会组织、国家机关三者行政法律地位及相互关系的规范性建议；根据科学预测

和对现存行政法与行政管理体系所进行的比较分析，为行政立法工作奠定科学的基础，帮助立法者更有效地利用行政法调整手段。同时通过理论研究，促进社会主义法的一般理论及社会主义管理理论的发展。

第二，实践作用。一切国家工作人员或将成为国家工作人员的人们，特别是领导干部或将要走上领导岗位者，通过学习和研究行政法学，才能认识行政领域法制建设的规律性；认识政府机关工作的规律性和国家干部从事公务所遵循的原则和行为规范，以及这些原则与行为规范所赖以确立的根据，从而自觉地依法办事，并把依法行政与提高工作效率有机地结合起来。

第三，教育作用。通过行政法学的学习，可以增强公民的法律意识，培养社会主义民主和法制的观念，提高人们参加国家与社会管理的能力，以逐步实现全社会的共同管理。

二 行政法学的学习与研究方法

关于行政法学的学习与研究方法，也是一个值得研究的问题。“工欲善其事，必先利其器”。学习与研究行政法学也必须掌握好学习方法。方法论的正确是学习与研究行政法学关键的一环。基本方法是在马克思主义的唯物辩证法的指导下，注意以下几点：

第一，要努力掌握行政法学的一般原理、原则，融合贯通。行政法学的研究对象是内容十分广泛的行政法律现象，特别是没有一部统一的行政法典，再加上行政法规的频繁废除、变更和确立，即使专门研究人员也往往难以应付，因此，切忌死记硬背，而应掌握精神实质，融会贯通。

第二，要理论联系实际。就是要在马克思主义指导下，从我们行政管理的实际出发，以大量的行政法规为主要对象，对我国社会主义行政法进行深入系统的研究。

第三，要运用比较的方法。包括宏观比较、微观比较、中观