

牛大吉 高 辉 王宏勇 边文明

法学基础与行政法



法学基础与行政法——依法行政与法治建设

河北人民

目 录

第一章 法的一般原理	(1)
第一节 法的概念	(1)
第二节 法的发展的一般规律	(10)
第三节 法与其他社会现象的关系	(14)
第二章 社会主义法的本质和作用	(24)
第一节 社会主义法的产生	(24)
第二节 社会主义法的本质和特征	(28)
第三节 社会主义法的作用	(33)
第三章 社会主义法制	(37)
第一节 社会主义法制的概念和基本要求	(37)
第二节 社会主义民主与社会主义法制	(40)
第三节 国家行政工作人员社会主义法律意识的培养	(44)
第四节 党必须在宪法和法律范围内活动	(47)
第四章 社会主义法的制定和实施	(50)
第一节 社会主义法的制定	(50)
第二节 社会主义法律的适用	(55)
第三节 社会主义法律的遵守	(59)
第五章 宪法	(63)
第一节 宪法的概念和本质	(63)

第二节 我国的根本制度	(68)
第三节 我国公民的基本权利和义务	(72)
第四节 我国的国家机构	(80)
第六章 刑法	(90)
第一节 刑法的概念和原则	(90)
第二节 犯罪	(92)
第三节 刑罚及具体运用	(103)
第七章 民法	(110)
第一节 民法的概念和原则	(110)
第二节 民事法律关系主体	(113)
第三节 民事法律行为和代理	(119)
第四节 民事权利	(122)
第五节 财产继承	(125)
第六节 民事责任	(130)
第七节 诉讼时效	(135)
第八章 婚姻法	(138)
第一节 婚姻法的概念和原则	(138)
第二节 结婚	(140)
第三节 家庭关系	(143)
第四节 离婚	(146)
第九章 经济法	(151)
第一节 经济法的概念	(151)
第二节 工业企业法	(155)
第三节 经济合同法	(160)
第四节 经济仲裁和经济司法	(164)
第十章 刑事诉讼法	(169)

第一节	刑事诉讼法的概念和基本原则·····	(166)
第二节	刑事诉讼有关问题的法律规定·····	(174)
第三节	刑事诉讼程序·····	(181)
第十一章	民事诉讼法 ·····	(187)
第一节	民事诉讼法的概念和原则·····	(187)
第二节	民事诉讼的管辖·····	(190)
第三节	民事诉讼参加人·····	(193)
第四节	民事诉讼强制措施·····	(196)
第五节	民事诉讼程序·····	(198)
第十二章	行政法的概念和基本原则 ·····	(205)
第一节	行政法的概念·····	(205)
第二节	行政法的地位和作用·····	(211)
第三节	行政法的基本原则·····	(214)
第十三章	行政法律关系 ·····	(217)
第一节	行政法律关系的概念·····	(217)
第二节	行政法律关系要素·····	(220)
第三节	行政法律事实·····	(224)
第十四章	国家行政机关组织法 ·····	(228)
第一节	国家行政机关组织法概述·····	(228)
第二节	国家行政机关的法律地位·····	(233)
第三节	我国国家行政机关·····	(238)
第四节	国家行政机关编制法·····	(240)
第十五章	国家公务员法 ·····	(244)
第一节	国家公务员法的概念和原则·····	(244)
第二节	国家公务员的权利和义务·····	(247)
第三节	国家公务员素质的保障制度·····	(249)

第四节	国家公务员的制度·····	(256)
第五节	国家公务员管理制度·····	(261)
第十六章	行政行为·····	(264)
第一节	行政行为的概念和内容·····	(264)
第二节	行政行为的种类·····	(266)
第三节	行政行为的基本原则·····	(269)
第十七章	行政立法·····	(272)
第一节	行政立法概述·····	(272)
第二节	行政立法的程序和效力·····	(276)
第三节	行政立法技术·····	(280)
第十八章	行政执法·····	(285)
第一节	行政执法概述·····	(285)
第二节	行政措施·····	(288)
第三节	行政奖励·····	(292)
第四节	行政强制执行和行政处罚·····	(294)
第十九章	行政调解和仲裁·····	(300)
第一节	行政调解·····	(300)
第二节	行政仲裁·····	(305)
第二十章	行政法制监督·····	(315)
第一节	行政法制监督概述·····	(315)
第二节	国家权力机关的监督·····	(318)
第三节	司法监督·····	(322)
第四节	行政监督·····	(325)
第五节	党的监督与社会监督·····	(328)
第二十一章	行政诉讼法概述·····	(331)
第一节	行政诉讼与行政诉讼法·····	(331)

第二节	行政诉讼法律关系·····	(335)
第三节	行政诉讼法的基本原则·····	(339)
第二十二章	行政诉讼法的受案范围和管辖·····	(347)
第一节	行政诉讼的受案范围·····	(347)
第二节	行政诉讼管辖·····	(352)
第二十三章	行政诉讼参加人·····	(361)
第一节	当事人·····	(361)
第二节	共同诉讼人·····	(366)
第三节	第三人·····	(368)
第四节	诉讼代理人·····	(369)
第二十四章	行政诉讼证据·····	(374)
第一节	行政诉讼证据的概念和特征·····	(374)
第二节	行政诉讼证据的种类·····	(376)
第三节	举证责任和证据的收集·····	(380)
第四节	证据的鉴定和保全·····	(382)
第二十五章	行政诉讼的期间、送达和诉讼费用··	(385)
第一节	行政诉讼的期间·····	(385)
第二节	行政诉讼的送达·····	(388)
第三节	行政诉讼费用·····	(391)
第二十六章	行政案件的起诉和受理·····	(397)
第一节	行政案件的提起·····	(397)
第二节	起诉的受理·····	(404)
第二十七章	行政案件的审理和判决·····	(407)
第一节	行政案件审理的基本原则·····	(407)
第二节	第一审程序·····	(411)
第三节	第二审程序和审判监督程序·····	(421)

第二十八章 行政诉讼的执行	(426)
第一节 行政诉讼执行的概念和原则.....	(426)
第二节 行政诉讼执行措施.....	(430)
第三节 行政诉讼的执行中止、终结和回转.....	(433)
第二十九章 侵权赔偿责任	(436)
第一节 行政侵权责任.....	(436)
第二节 行政侵权赔偿.....	(438)
第三十章 涉外行政诉讼	(446)
第一节 涉外行政诉讼概述.....	(446)
第二节 涉外行政诉讼的原则.....	(447)
编后	(451)

第一章 法的一般原理

第一节 法的概念

一、法的本质

法的本质是什么？这是研究和探讨法学问题的基本起点。一切剥削阶级的思想家、法学家由于阶级和历史的局限，始终没有对法的本质做出科学的回答。他们只能指出法的某些外部特征，或者法的某一方面的联系。只有马克思主义诞生之后，才科学地揭示了法的本质。

马克思和恩格斯在《共产党宣言》中，批判资产阶级的观念时指出：“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物，正象你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志一样，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”^①这一科学论述不仅深刻揭示了资产阶级法的本质，而且对认识一切法的本质也具有普遍的指导意义。它集中说明了法的阶级意志性和物质制约性。

（一）法是统治阶级意志的体现

在阶级对立的社会中，从根本上说，法既不是社会各阶级“共同意志”的体现，也不是被统治阶级意志的体现，而只能是统治阶级意志的体现。因为统治阶级不仅在经济上、

^①《马克思恩格斯选集》第1卷，第268页。

思想上，而且在政治上占有统治地位，掌握着国家政权，所以，只有它才有可能将本阶级的意志上升为法。而被统治阶级由于不掌握国家政权其意志便不可能被“奉为法律”。正如列宁所指出的：“法律就是取得胜利、掌握国家政权的阶级的意志的体现。”^①

法律所反映的统治阶级意志，是指统治阶级的整体意志，而不是统治阶级中某部分人或某个集团的意志，更不是个人的任性。正如马克思所指出：“法律应该是社会共同的，由一定物质生活方式所产生的利益和需要的表现，而不是单个人的个人恣意横行。”^②即法只能反映统治阶级成员意志中的那部分共同的根本意志，而排斥任何个人、少数人的与统治阶级根本意志相违背的意志。只有这样，才能保障统治阶级整体利益和意志的实现。

（二）法是上升为国家意志的统治阶级的意志

法是统治阶级意志的体现，但并非统治阶级的全部意志都要通过法来体现。统治阶级还可以通过政治、哲学、文学、道德、宗教等多种形式来表现自己的意志。而法与以上几方面的不同，在于它不仅是统治阶级意志的体现，而且是统治阶级的国家意志的体现。所谓国家意志，就是通过国家政权表现出来的统治阶级意志。法作为国家意志的体现，是由国家制定或认可，并由国家强制力保证实施。法一经制定出来，便在国家权力管辖范围内具有普遍的约束力，要求每个公民都必须遵守。

（三）法所反映的统治阶级意志的内容，归根结底是由

①《列宁全集》第13卷，第304页。

②《马克思恩格斯全集》第6卷，第292页。

统治阶级的物质生活条件决定的。

法按其本质是统治阶级意志的体现，这种意志的内容，归根结底是由统治阶级赖以生存的物质生活条件决定的。物质生活条件包括地理环境、人口和社会生产方式等方面，其中社会生产方式是决定社会的面貌、性质和发展方向的决定性因素，在有阶级存在的社会里，社会生产方式也是决定法的本质、内容和发展方向的主要因素。虽然物质生活条件的其他因素如地理环境、人口等对法也会产生不同程度的影响，但都不起主要的决定性的作用。

阶级意志和阶级利益是分不开的。一定阶级的利益必然表现为相应的阶级意志。而统治阶级的利益也必然表现在统治阶级的意志之中，并把这种意志用法的形式表现出来。正因为如此，任何统治阶级都不可能超出它所赖以生存的物质生活条件的要求去任意立法。如果硬要去制定违反或者脱离现存经济关系的法，那也只能是一纸空文，无法实行。因此，“无论是政治的立法或市民的立法，都只是表明和记载经济关系的要求而已。”^①当然，这并不是说由统治阶级物质生活条件决定的反映统治阶级意志的法只是消极的、被动的。实际上，它还反作用于统治阶级的物质生活条件，主动地、有目的地保护和发展对统治阶级有利的社会关系。同时，法归根结底由统治阶级的物质生活条件决定，并不意味着它不受上层建筑其它部分如政治、道德、民族传统、习惯等等的影 响。

综上所述，法是反映统治阶级意志和利益的，由国家制

^①《马克思恩格斯选集》第4卷，第121—122页。

定或认可的，并以国家强制力保证实施的行为规范的总和，其目的在于确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序，是统治阶级实现阶级统治的工具。

二、法的特征

法属于社会上层建筑的范畴，但它又不同于其他的社会上层建筑，具有自身的特征。

（一）法是调整人们行为的规范

法与上层建筑中的国家或思想意识等不同，法的特征之一在于它是规范，是一种社会规范。

社会规范一般指人类社会生活中调整彼此行为的准则，其中包括政治规范（如党章、政治生活准则）、法律规范、道德规范、一般社团组织规章、礼仪习惯等。法律规范是社会规范的一种，它是统治阶级通过国家调整人们相互关系的比较定型的、基本的行为规范。

法作为调整人们行为的规范，具有规范性和概括性的属性。规范性是指法为人们的行为提供了一个模式、标准或方向。概括性是指法律规范的对象是抽象的、一般的人，而不是具体的、特定的人。它是反复适用的，而不是仅适用一次。规范性、概括性是法的根本属性。判决书、公证书、委任令、逮捕证、营业执照、调解书等，虽然也是国家机关在其权限内制定和颁布的文件，并且具有相应的法律效力，但是，由于它们不具有规范性和概括性，所以不是法，而仅仅是适用法或执行法产生的文件。另外，法律规范在逻辑上一般由两部分组成，即由行为模式，一般有三种类型，即可以这样行为的模式，应该这样行为的模式和不应该这样行为的

模式；法律规范的法律后果，一般分为两类：肯定式的和否定式的。肯定式的法律后果，指国家对这种行为承认其有效、合法并加以保护、赞许或奖励；否定式的法律后果，指国家对这种行为否定其有效性，加以撤销或制裁。

国家机关在其权限范围内制定和颁布的规范性文件，从广义上讲都是法律。法律的内容主要是规范，但并不都是规范。在法律中有关原则、概念、术语、有效日期等方面的规定便不属于规范，因为这些法律规定并不具备上述法律规范应有的逻辑结构，它们是为了使人们正确地理解和应用法律规范而规定的。所以当我们说法律是一种规范或规范的总和时，是指法律内容主要是法律规范。

法律规范大致可以分为三类：第一类是授权性的，即允许或授权人们可以这样行为的法律规范；第二类是命令性的，即要求人们应该这样行为的法律规范；第三类是禁止性的，即禁止人们如此行为的法律规范。

（二）法由国家制定或认可并具有普遍约束力

法由国家制定或认可，表明法产生的两种方式。至于具体由哪些机关制定或认可，以什么方式制定或认可，以制定为主，还是以认可为主，在不同的社会、政治制度下，往往存在很大差别。国家制定的法律，通称为成文法；国家认可的法律通常指习惯法或不成文法，是国家根据需要赋予社会上已存在的某些习惯具有法律上的效力，使之成为法律。法由国家制定或认可，还表明了法的权威性。一个国家的法，作为一个整体来说，在该国主权所及范围内是普遍有效的，具有普遍的约束力。

（三）法规定了人们的权利和义务

法律是以规定人们在一定社会关系中的权利义务为主要内容的。法律权利，是指法律所确认和保护的法律关系主体所具有的某种权利。它可以表现为权利享有者有权要求他人作出一定的行为或抑止一定的行为。法律义务是指法律规定的法律关系主体所承担的某种必须履行的责任。既可以表现为按照权利享有人的要求作出一定的行为，也可以表现为抑止一定的行为。

法律是以规定人们的权利和义务作为自己的基本特征之一的。其他社会规范，如道德规范、宗教规范、政治规范、社会团体的规则章程等，也往往有权利和义务的规定。但法律上的权利和义务同其他社会规范上的权利和义务是有区别的。这种区别主要在于法律上的权利和义务是由国家确认并予以保障的。当人们在法律上的权利受到损害或威胁时，可以请求国家予以保护，以保证自己权利的实现。负有义务的人拒不履行法定义务时，相应的国家机关可以强制其履行。

（四）法由国家强制力保证实施

思想意识不具有任何强制性的特征。法律以外的社会规范也都具有不同性质、形式和程度的强制力，但它不同于以国家名义并由国家专门机关所实施的法的强制力。

国家强制力是有组织的暴力，主要包括军队、警察、法庭、监狱等专政工具。如果没有这种强制力，“如果没有政权，无论什么法律，无论什么选出的机关都等于零。”^①法所以要以国家强制力为后盾，是由法的本质决定的。第一，既然在阶级对立社会里法是统治阶级意志的表现，那么它的

^①《列宁全集》第11卷，第98页。

实施，实际上就是迫使被统治阶级服从他们的利益和要求，因而必然遭到被统治阶级的破坏与反抗。只有依靠国家的强制力，法才能迫使被统治阶级就范。第二，统治阶级内部也存在着种种矛盾，其中少数人乃至个别集团企图把自己的意志凌驾于整个统治阶级共同意志之上。这也必须依靠国家的强制力来排除他们的破坏与干扰。第三，权利义务的实现，也要靠国家的强制力来保证。

法律是一种国家意志并由国家强制力保证实施，这就意味着法律在其效力范围内具有普遍的约束力，但不同规范性文件在适用空间对象方面的效力是可以不同的。

三、法的作用

法的作用是指法对社会影响的体现。一切社会的法律都有规范作用、政治作用和社会公共作用之分。

（一）法的规范作用

法的规范作用是指法作为一种社会规范调整人们行为时发挥的作用。它可以分为指引、评价、教育、预测和强制五种作用。

1、指引作用。当法调整人的行为时，它规定人们可以这样行为，应该这样行为或不应该这样行为。这表明法为每个人的行为提供了三种模式，即授权性规范、命令性规范和禁止性规范。命令性规范和禁止性规范合称义务性规范。它代表确定的指引，即法律明确规定：人们应该这样行为或不应该这样行为，并且一般还规定，如果违反这种规定，就应承担某种否定式法律后果。授权性规范代表一种有选择指引，即法律规定：人们可以这样行为，并且一般还规定，如

果人们这样行为，将带来某种肯定式的法律后果。

2、评价作用。法是评价人们行为的一个重要的普遍的准则，即根据法来判断某种行为是合法，还是违法。评价作用的对象是他人的行为。

3、教育作用。教育作用是指通过法的实施而对一般人今后的行为所发生的影响。这既对因违法行为受到制裁的人有教育作用，对一般人或企图违法的人也有教育作用。反过来，人们的合法行为同样对一般人的行为具有相应的示范作用。

4、预测作用。法的预测作用是指依靠作为社会规范的法，人们可以预先估计到他们相互间将如何行为。预测作用的对象是人们相互的行为。

5、强制作用。法的另一个规范作用在于制裁，惩罚违法犯罪行为。对任何社会的法律来说，由国家强制力保证其执行，即对违法犯罪者以国家名义给予制裁，都是必要的。法的强制作用不仅在于制裁违法犯罪行为，而且还在于预防违法犯罪行为，增进社会成员的安全感。

（二）法的政治作用

在阶级对立的社会中，维护阶级统治是法的社会作用的核心，统治阶级制定法的目的在于确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。因此，法的政治作用，是法的最基本的作用。

1、确认和调整统治阶级和被统治阶级之间的关系，镇压被统治阶级的反抗。由于阶级利益的对立，统治阶级要维护和巩固其统治，就必须利用法律工具，把被统治阶级的行为控制在统治阶级利益所许可的范围内，迫使他们服从现存

的政治、经济关系以及整个社会秩序。被统治阶级的行为如果超越了这个范围，就会受到法律制裁。法对被统治阶级反抗行为的镇压，是它维护有利于统治阶级的社会关系和社会秩序的重要表现。

2、确认和调整统治阶级与其同盟者的关系。统治阶级与其同盟者之间有着共同的利害关系，但又有各种矛盾。统治阶级为了维护一定的社会关系和社会秩序的稳定，就必须适当照顾和满足同盟阶级的某些愿望和要求，并以立法的形式确立下来。

3、确认和调整统治阶级的内部关系。在统治阶级内部，各个阶层、利益集团之间，各个成员之间，阶级成员与整个阶级之间，尽管其根本利益、根本意志是一致的，但也存在着这样或那样的利益冲突和矛盾。因此，统治阶级除了利用法镇压敌对阶级反抗外，也需要用法来调整本阶级内部的关系，以确保统治阶级的总体利益和意志的实现。

（三）法的社会公共职能

法的社会公共职能，是相对于法的政治职能即阶级专政调整而使用的概念。法的社会公共职能，是指法在调整具有全社会性的公共事务中所起的作用。统治阶级为了保证社会生活有组织、有秩序地进行，在运用法律手段执行阶级统治的同时，还需要把某些属于人们共同生存的必要条件用法律规定下来，如保护自然资源的资源保护法，维护交通秩序的交通规则等等。这些执行社会公共职能的法律规范，虽然它是服务于全社会，有益于社会的全体成员，而且也会得到社会各阶级的赞许，但是它仍有阶级性。虽然它对全社会有利，但首先是对统治阶级有利，它是根据统治阶级的根本利

益和长远利益而制定的，而且也是由国家制定或认可的，并由强制力保证实施的，同样体现了掌握国家政权的统治阶级的意志。同时执行社会公共职能的法律规范又是整个国家法律体系中不可分割的一部分，它要发挥作用也需要直接执行政治职能的法律规范的配合。

第二节 法的发展的一般规律

一、法的起源

（一）法是社会生产发展到一定阶段的产物

法和阶级、国家一样，不是从来就有的，而是人类社会生产发展到一定阶段，随着阶级和国家的出现而产生和发展起来的。

原始社会，生产力发展水平非常低下，生产资料公共所有，人们过着集体生活，共同劳动，平均分配，人与人之间是平等关系，没有剥削和压迫，因而也就没有作为阶级压迫工具的法。当时调整人们行为的社会规范是代表集体利益和意志的习惯。这同阶级社会的法是根本不同的。

原始社会后期，由于生产的发展，产品有了剩余，这就出现了简单的偶然的商品交换。随着生产的发展，剩余产品的增多，交换获得了进一步的发展。当社会发展到一定阶段时，“产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使每个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成为法律”。^①由此可见，法的产生，是以生产发展为物质

^①《马克思恩格斯选集》第2卷，第538—539页。