

行政法律常识

● 柴人峥
信春田

2.105

河北人民出版社

行政法律常识

柴人岭 信春田 等编著

河北人民出版社出版发行（石家庄市北马路45号）
邯郸文具厂印刷

889×1268毫米1/32 5.625印张133000字 1989年10月第1版
1989年10月第1次印刷 印数：1-10000 定价：2.45元

ISBN7-202-00527-1 / D·54

主 编 柴人峰

副主编 信春田 李存璋 李子君

石景玉 白文挺 苗 波

李寒峰 韩炳灼 王孟群

编 委 王继臣 何文淮 商 泉

郭金峰 周巨增 刘玉萍

行政訴訟法釋義是一部普及
法律常識的通俗讀物對
加深行政訴訟法的理解
頗有好处正在學習法律的
同志無任為一讀

劉華元

前 言

党的十三届四中全会公报指出：“当前，要特别注意抓好四件大事：一是彻底制止动乱、平息反革命暴乱，严格区分两类不同性质的矛盾，进一步稳定全国局势；二是继续搞好治理整顿，更好地坚持改革开放，促进经济持续、稳定、协调发展；三是认真加强思想政治工作，努力开展爱国主义、社会主义、独立自主、艰苦奋斗的教育，切实反对资产阶级自由化；四是大力加强党的建设，大力加强民主和法制建设，坚决惩治腐败，切实做好几件人民普遍关心的事情，决不辜负人民对党的期望。”这里引用列宁一句话：“而这样作又要求更多的革命法制。”（《列宁全集》第33卷，第149页）

社会主义法是党的政策的法律化、规范化，是执行党的政策的重要工具。把行政管理活动纳入法制轨道，依法行政，强化守法执法环节、建立良好的法律环境和健全的法制机制，有着极其重要的积极意义。

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，再加上我国正在各方面深化改革工作，许多改革成果必将陆续通过一定的新的行政法规反映出来。

不知行政法是怎么一回事，没有行政法知识，就很难指望具有依法行政的观念和养成这种习惯。行政管理方面的许多弊端，在很大程度上与重“人治”、轻“法制”有关。例如，在商品经济日趋活跃的情况下，行政行为、市场行为和企业行为都还没有通过法制的形式得到严格的规范，因而使得一些行使国家权力和管理公共事务的部门中的少数人，利用手中的权力，或明或暗地弄权勒索、贪污受贿，假公济私，甚至腐化堕落，败坏了党风和社会风气，引起了群众的不满。

遏止权钱的交易，切实惩治腐败，“要求更多的革命法制”。行

政管理干部不能不补上这一课。

法律知识浩如大海。行政机关及行政管理人员各司其职，工作繁忙，不可能全面系统地学习和掌握所有的法律知识。就行政法来讲，行政管理人员必须根据本身业务情况学习和掌握行政法基本原则。正是为了适应这一情况，配合同志们学习，我们编辑了这本《行政法律常识》一书。

此书内容二部分：行政法律常识；行政诉讼法释义。

《行政诉讼法》在建设社会主义民主政治、维护人民利益、实事求是评价政府机关的工作中，都具有其它法律不可替代的特殊作用。

《行政诉讼法》是部“民告官”法。它能形成广泛的社会监督力量，对权力的行使就会产生有效的制约机制，就可以减少腐败现象的滋生蔓延，即使出现了，在众目睽睽之下，用法律监督，也容易败露，容易受到制裁。

行政法律涉及的领域极其广阔，内容十分丰富，我们编辑这本书，只是从学习体会角度，宣传弘扬法律尽心尽力。庄子曾经说过：“始生之物，其形必丑”。同时他也说过：“其作始也简，其将毕巨”。我们借他的话来说明这本书的简陋性，随着弘扬现代化法律理性的深入发展，想必一定会有更好的这方面的著作问世。

由于我们的水平和掌握的材料有限，书中疏漏、讹误之处，尚望读者不吝指正。

省人大刘英副主任为此书提了词，对普法的高度重视和支持，在这里深表致谢。

编 者 谨 识

一九八九年七月八日于邯郸

目 录

一、行政法常识

- 1、行政的涵义..... (1)
- 2、什么是行政法？行政法主要是指哪些法？..... (2)
- 3、行政法调整的对象..... (3)
- 4、行政法关系的当事人..... (3)
- 5、行政法学与行政学是什么关系？..... (4)
- 6、行政法规范..... (4)
- 7、行政法的渊源..... (5)
- 8、我国国家行政管理的基本原则是什么？..... (6)
- 9、资产阶级三权分立中所说的行政权与我国行政机关的
职权有什么区别？..... (7)
- 10、我国行政法学的体系和结构是怎样的？..... (8)
- 11、国家行政组织法主要包括哪些内容？行政组织法的立
法要经过哪些程序？..... (9)
- 12、行政组织是指什么？..... (10)
- 13、行政组织法的内容是什么？..... (11)
- 14、什么是国家行政机关？..... (12)
- 15、国家行政机关的性质和特点..... (12)
- 16、国家行政机关组织法的基本内容是什么？..... (13)
- 17、国家行政机关的种类有哪几种？..... (14)
- 18、我国国务院的性质是什么？..... (14)
- 19、我国国务院的组成和机构设置是怎样的？..... (15)
- 20、国务院由哪些部门组成？..... (15)
- 21、国务院的直属机构有哪些？..... (16)

- 22、我国国务院的职权有哪些？……………（16）
- 23、我国最高国家行政机关的设置、组成、职权主要由
哪些行政组织法规定？……………（17）
- 24、国务院及其所属机构的撤销和变更程序是怎样的？…（17）
- 25、地方各级人民政府的性质是什么？……………（17）
- 26、地方各级人民政府的体制是怎样的？……………（18）
- 27、地方各级人民政府的任务是什么？……………（18）
- 28、地方各级人民政府及其所属机构的撤销和变更
的程序是怎样的？……………（18）
- 29、居民委员会和村民委员会的性质、设置、任务是
怎样的？……………（19）
- 30、什么是行政行为？行政行为的种类有哪些？……………（19）
- 31、要式的行政行为与不要式的行政行为有什么
区别？……………（20）
- 32、什么叫准行政行为？……………（21）
- 33、什么叫制定和发布行政管理法规的行为？……………（21）
- 34、行政管理法规的内涵是什么？……………（22）
- 35、行政管理法规的根据是什么？有哪些种类？……………（22）
- 36、行政管理法规的成立需要什么条件？……………（23）
- 37、行政管理法规的效力表现在哪些方面？……………（24）
- 38、行政管理法规的废止、撤销、变更和消灭是怎样的？…（25）
- 39、我国行政管理法规的名称有哪些？……………（26）
- 40、行政措施的涵义是什么？种类有哪些？……………（27）
- 41、行政措施的内容及主要表现方式有哪些？……………（28）
- 42、行政措施的生效需要哪些条件？……………（30）
- 43、行政措施的效力表现在哪些方面？……………（30）
- 44、什么是行政措施的撤销、废止、变更和消灭？……………（31）
- 45、什么叫行政法上的强制执行？……………（32）

- 46、行政法上的强制执行有哪几种? (32)
- 47、行政处罚的涵义和特点是什么? 实施行政处罚必须
有哪些条件? (33)
- 48、我国行政处罚分为哪几类? 各有哪些内容? (34)
- 49、我国行政管理法律监督的涵义是什么? (37)
- 50、对行政管理进行法制监督的内容和方式是什么? (38)
- 51、国家权力机关对行政机关的法制监督包括哪些
内容? (39)
- 52、国家行政机关内部的法制监督是怎样的? (40)
- 53、什么是审计监督? 当前我国审计制度是怎样的? (41)
- 54、人民群众对行政管理的法制监督有什么重要意义?
在我国是如何实现的? (43)
- 55、什么是行政纠纷? (44)
- 56、什么是调解? (44)
- 57、什么是行政调解? (45)
- 58、什么是仲裁? (46)
- 59、我国目前人民法院受理的行政案件有哪些? (46)
- 60、我国行政法的分论在行政法学体系中占有
什么地位? (47)
- 61、行政法分论包括哪些内容? (48)
- 62、我国军事行政管理包括哪些内容? 主要由哪些
机关管理? (48)
- 63、我国外事行政管理包括哪些内容? 主要由哪些机关
管理? 主要任务和职权是什么? (49)
- 64、我国对外经济贸易管理有哪些主要法规和制度? (51)
- 65、我国民政行政管理包括哪些内容? 主要由哪些
机关管理? (52)
- 66、我国民政行政管理有哪些主要法规和制度? (53)

- 67、我国公安行政管理包括哪些内容？主要由哪些机关管理？主要职权是什么？……………（54）
- 68、《中华人民共和国治安管理处罚条例》的主要内容是什么？……………（54）
- 69、我国在户口、交通、消防、边防、特种行业、危险物品等方面的管理，有哪些主要法规和制度？……………（55）

二、中华人民共和国行政诉讼法释义

第一章 总 则……………	(59)
第二章 受案范围……………	(74)
第三章 管 辖……………	(90)
第四章 诉讼参加人……………	(95)
第五章 证 据……………	(101)
第六章 起诉和受理……………	(108)
第七章 审理和判决……………	(115)
第八章 执 行……………	(135)
第九章 侵权赔偿责任……………	(146)
第十章 涉外行政诉讼……………	(149)
第十一章 附 则……………	(150)
附：《中华人民共和国行政诉讼法》	

1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过

行政法常识

1、行政的涵义

行政这个词，源于拉丁文，意思是“执行事务”，含义十分广泛。

国外通用的《社会科学大辞典》解释行政为“国家事务的管理”。

马克思在论述行政的本质时指出：“所有国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上寻找原因。于是他们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷第479页）马克思的这一论述，指出了行政的两个特点：其一，行政是一种国家活动而不是一般社会组织对其事务的管理；其二，行政与国家的立法、司法等活动不同，它以组织、执行等方式为其活动的主要特征。这样，马克思就把行政从各种纷繁的社会现象和不同的国家职能中区分出来。

列宁进一步发展了马克思的思想，他指出：“社会主义党在世界历史上第一次基本上完成了夺取政权和镇压剥削者的事业，紧接着就要解决管理这个任务。……要有效地进行管理，必须善于实际地进行组织工作。这是一个最困难的任务，因为这是要用新的方式去建立千百万人生活上最深刻的经济基础。并且这也是最崇高的任务，因为只有解决了这个任务以后（在主要的和基本的方面解决以后）才可以说，俄国不仅成了苏维埃共和国，而且成了社会主义共和国。”（《列宁全集》第27卷第221页）列宁与马克思一样，认为行政最主要的特点是组织工作。但列宁在这里将行政管理提高到这样的地步：它是无产阶级夺取政权以后首先要解决的头等大事，它直接关系到社会主义的胜利。列宁进一步指出，国家行政管理的主要内容，是建立

社会主义经济基础。

依据以上的分析，我们大体可以给“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指挥、组织、监督等各种国家职能，是对国家事务的一种有组织的执行管理活动。

2、什么是行政法？行政法主要是指哪些法？

行政法，是一切行政管理法规的总称。国家有关行政管理方面的法规种类繁多，具体名称不一，但就其内容来说，凡属于国家行政管理范畴的，在部门法的分类上统称为行政法。

行政法是规定国家行政机关的组织、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序的，用以调整各种国家行政机关之间，以及国家行政机关同其他国家机关、企事业单位、社会团体和公民之间行政法律关系的各种法律规范总和。它是一个独立的法律部门，是国家法律体系中的重要组成部分。

国家行政管理的范围非常广泛。就国务院来说，按照宪法第89条规定，它要领导和管理经济工作和城乡建设，领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育、计划生育以及民政、公安、司法行政、监察、外交、国防、民族事务和华侨事务工作，因此国家用以调整各项行政管理工作的行政法规范也很多。据不完全统计，建国以来颁布的数千件法律、法令中，具有行政法规范性质的法律文件就占80%左右。

用来调整国家行政机关及其工作人员的法，我们把它叫做行政组织法。有关国家行政机关的设置、编制、职权、工作程序和方法，以及有关国家行政人员的任免、考试、考核、培训、晋升、奖惩、退休等内容的法，都属于行政组织法。例如，《国务院组织法》、《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》等。

3、行政法调整的对象

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。

4、行政法关系的当事人

从总的来讲，行政法关系的当事人有：国家行政机关和其它国家机关、企业事业单位、社会团体以及公民。

这些行政法律关系参与者，在行政法律关系中是权利的享有者和义务承担者。

国家行政机关是行政法关系中最主要的当事人。任何一种行政法关系，都是在国家行政管理活动中成立的，有时行政法关系的双方都是国家行政机关；有时是以国家行政机关为一方，以其它国家机关、或企事业单位、或社会团体、或公民为另一方。

根据上述行政法律关系的四类当事人，我国行政法律关系大体有下列几种：

（1）国家行政机关之间。

（2）国家行政机关与其他国家机关之间。如所有国家机关都必须按国家编制法规的规定确定其定员，经编制机关批准，才能领取工资等等。

（3）国家行政机关与企事业单位、社会团体之间。如根据1982年《工商企业登记条例》规定，所有工商企业都必须与国家工商行政管理部门发生申请登记与审查批准的行政法律关系。根据1950年《社会团体登记暂行办法》，所有成立的新社会团体，都必须与国家有关行政部门发生申请登记与审查批准的行政法律关系等。

（4）国家行政机关与公民之间，如根据1958年《中华人民共和国户口登记条例》，所有公民都要与国家户口管理机关发生行政法律关系。

5、行政法学与行政学是什么关系？

行政法学与行政学都是以行政作为研究对象的学科。这两门学科既有密切的关系，又有明确的分工。

首先，从研究对象看，行政法学是以各种行政法规范为主要研究对象，是专门研究行政法原理、原则的学科，属于法学体系；而行政学是以国家的行政管理活动为主要研究对象，是专门研究行政管理的原理和方法的学问，属于政治学体系。

其次，从研究目的看，行政法学旨在阐明行政法学的理论，使行政法不断地完善，促使行政管理制度化、法律化；而行政学则是研究如何改进国家行政管理方法，促进行政管理的科学化。

行政法学从法律角度来研究行政；行政学从科学管理角度来研究行政。可见，这两门学科虽然是不同的，但它们都共同研究行政现象，共同为提高行政效率服务，这又是相同的，行政管理的科学化和法律化，是国家行政管理两个互相联系的方面。两者之间的关系是：行政研究成果的应用，有利于行政管理科学化；而行政法对行政管理中行之有效的科学原理和方法加以制度化、法律化，又有助于行政学的研究成果的巩固和发展。

6、行政法规范

指调整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。

行政法规范大致包括以下几个方面：

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的规范等。

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，并经常处于变化之中，所以实际上很难制定一部系统的比较完备的行政法典。

7、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律文件之中；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，主要有：

（1）宪法。宪法是国家根本大法，国家的总章程。它是我国一切立法的依据。宪法的部分章节条款直接规定国家行政管理活动，是行政法的具体规范。例如，国家机构一章，特别是第三、第五节，集中地规定了我国最高行政机关和地方各级行政机关的机构设置、职责权限和活动原则。这些都是具体的行政法规范。

（2）法律。法律分基本法律与法律。

基本法律，如《国务院组织法》，规定国务院即我国最高国家行政机关的性质、组成、任期、职权和工作原则等。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，规定了地方各级人民政府的地位和职权等。

法律，如《中华人民共和国治安管理处罚条例》和《中华人民共和国中外合资经营企业实施条例》等也是行政法的法源。

(3) 行政法规和行政规章。宪法规定，国务院根据宪法、法律，可以规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令。各部、委根据法律和国务院行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，可以发布命令、指示和规章。建国以来政务院、国务院、各部委曾颁布大量的行政法规和规章以及有关行政管理的决定、命令和指示。如有关中央和地方国家行政机关的机构设置、编制、职权的规定，国家行政人员的任免奖惩、工资制度、退休退职的规定，还有有关军事、外事、民政、公安、司法行政、国民经济、文教卫生、科技体育等各部管理的主要制度的规定等等。这些行政管理法规是国务院和各部、委对全国实行行政管理的主要手段，数量最多，是行政法最主要的法源。

(4) 地方性法规和地方性规章。宪法规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下，有权制定和颁布地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会备案。例如，《北京市道路交通管理暂行规则》、《河北省公产管理暂行规定》等等。地方性法规和地方性规章也是行政法的法源。

(5) 自治条例和单行条例；(6) 与行政法有关的法律解释；(7) 条约；(8) 党和政府联合发布的行政法规和规章；(9) 国家行政机关与群众团体联合发布的行政规章等，也都是行政法的法源。

8、我国国家行政管理的基本原则是什么？

行政法的基本原则是指贯穿于全部行政管理法规中，任何行政管理法规都必须遵循的和不能违背的基本准则。行政法的基本原则，是由国家的阶级本质决定的。不同类型的国家，有不同类型的行政法，也就有不同的行政法基本原则。

我国行政法的基本原则可以归结为：(1) 在党的领导下实行党政分工和政企分开的原则；(2) 人民群众参加国家行政管理的原则；

(3) 民主集中制原则；(4) 实行精简的原则；(5) 坚持各民族一律平等的原则；(6) 按照客观规律办事，实行有效的行政管理的原则；(7) 维护社会主义法制的统一和尊严，坚持依法办事的原则。

9、资产阶级三权分立中所说的行政权与我国行政机关的职权有什么区别？

三权分立是资产阶级国家政治制度的一项重要原则。即立法、行政、司法三种国家权力分别由议会、政府和法院三个不同机关掌握，各自独立行使权利，相互制约。三权分立中所说的行政权，是与立法权、司法权相鼎立的国家权力之一。三权分立的学说和制度，是在资产阶级革命时期，为了反对君主专制，要求建立资产阶级君主立宪制或共和制而提出的，在当时具有进步意义。但是，资产阶级夺取政权以后，随着行政权力的不断扩大，行政对于经济和社会生活的干预日益频繁，委任立法、行政司法在资本主义国家中急骤增加，因而彻底动摇了三权分立的理论基础。所谓单纯的行政权也就越来越不存在了。尽管资本主义国家的一些行政法学者提出什么“形式意义的行政行为与实质意义的行政行为”，并称委任立法和行政司法是形式意义的行政行为，这也无法修补三权分立理论的破绽。从本质上说，不论行政权还是其他权力，都是掌握在资产阶级手中统治人民的工具。

我国是社会主义国家，宪法明确规定国家的一切权力属于人民。国家权力机关、行政机关、审判机关和检察机关虽然作了明确分工，分别行使立法权、行政权、审判权和检察权，但我们国家的权力是统一的。正如宪法所规定，人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。国家行政机关、审判机关、检察机关都由国家权力机关产生，对它负责，受它监督；国家行政机关与权力机关的关系是从属关系而不是并立或制衡的关系。因此，各级国家行政机关，从国务院到乡人民政府所行使的行政权，都不得超越宪法和法律