

行政法概论

傅宏伟 徐理明 主编

2.101

蓝天出版社

行政法概论

傅宏伟 徐理明 主编

*

蓝天出版社出版发行

(北京复兴路14号)

(邮政编码: 100843)

北京市南召印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 8.5印张 180千字

1989年8月第1版1989年8月第1次印刷

印数: 1—9000册

ISBN 7-80081-027-5 / G·5

定价: 2.80元

前 言

培养军地两用人才，是军队和国家现代化建设的迫切需要，是新的历史条件下加强部队建设的一项战略措施。军委主席邓小平同志指出，这是关系到大局的一个问题。这个问题，一经提出，就受到全军上下的热烈拥护，也得到了地方政府和人民群众的广泛支持。经过几年的努力，培养军地两用人才的工作已经取得了显著的成绩和丰富的经验。为了进一步落实邓小平同志关于培养军地两用人才的一系列指示，逐步完善军地两用人才的培养体系，使培养军地两用人才的工作深入、持久、健康地发展下去，由总政治部干部部、国务院军队转业干部安置工作小组办公室、国务院退伍军人和军队离休退休干部安置领导小组办公室、中国青年报社等单位，结合社会力量联合创办了中国军地两用人才大学。

根据近几年来国家安置转业、退伍军人计划和社会需求的调查，中国军地两用人才大学为已经招收的第一期学员开设了法学、公安、经济法、行政管理、劳动人事管理、工商企业管理、农村经济管理、工商行政管理、税务管理、工商会计、财政金融、公共关系、新闻写作等大专课程，和种植、养殖、乡镇企业会计、乡镇企业管理等中专课程。为编写出适合培养军地两用人才所需要的较高质量的教材，由中共中央党校、中国社会科学院、中国人民大学、中国政法大学、中央财政金融学院和中国军地两用人才大学的有关教授、专家、学者组成教材编审委员会，编委会将组织编写各专业教材100余种。这些教材将注意理论的系统性，注意理

论和实际的结合，还注意反映最新科学的发展和我国政治、经济体制改革的进程。力求做到深入浅出，循序渐进，重点突出，文字简洁。

由于学校成立不久，经验不足，部分教材编写时间比较仓促，教材中一定会存在一些缺点和错误，我们诚恳地希望得到专家、学者和广大学员同志及其他读者的批评指正。

中国军地两用人才大学教材编审委员会

目 录

第一编 行政法导论

第一章 导论	(1)
第一节 行政法的概念.....	(1)
第二节 行政法律规范.....	(12)
第三节 行政法律关系.....	(21)
第四节 行政法的基本原则.....	(34)
第五节 我国社会主义行政法的产生与发 展.....	(39)

第二编 行政组织法

第二章 行政机关组织法	(44)
第一节 行政机关组织法概述.....	(44)
第二节 行政机关组织法的体系.....	(51)
第三节 行政机关编制法.....	(57)
第四节 行政机关组织法的现状与改革.....	(60)
第三章 公务员法	(63)
第一节 公务员法概述.....	(63)
第二节 公务员法的内容.....	(66)
第三节 公务员法的现状与改革.....	(80)

第三编 行政行为法

第四章 行政立法	(85)
-----------------------	--------

第一节	行政立法概述	(85)
第二节	行政立法体制	(94)
第三节	行政立法技术	(102)
第五章	行政执法	(107)
第一节	行政执法概述	(107)
第二节	行政处理决定	(111)
第三节	行政奖励	(117)
第四节	行政处罚	(122)
第五节	行政强制执行	(131)
第六节	行政监督检查	(142)
第六章	行政司法	(149)
第一节	行政司法概述	(149)
第二节	行政调解	(153)
第三节	行政仲裁	(158)
第四节	行政复议	(163)

第四编 行政监督法

第七章	行政法制监督	(169)
第一节	行政法制监督概述	(169)
第二节	行政监督	(174)
第三节	外部行政法制监督	(185)

第五编 行政诉讼法

第八章	行政诉讼法引论	(196)
第一节	行政诉讼法概述	(196)
第二节	行政诉讼法律关系	(200)
第三节	行政诉讼的基本原则	(208)

第九章 行政诉讼的主管和管辖	(216)
第一节 行政诉讼主管.....	(216)
第二节 行政诉讼管辖.....	(221)
第十章 行政案件的审判和执行	(225)
第一节 第一审程序.....	(225)
第二节 第二审程序.....	(232)
第三节 行政诉讼强制措施.....	(236)
第四节 审判监督程序.....	(237)
第五节 执行程序.....	(240)
后记.....	(245)

第一编 行政法导论

第一章 导 论

行政法是一个独立的法律部门，是仅次于宪法的基本法律之一，在我国整个法律体系中占有重要的地位。行政法是有关国家行政管理的全部法律规范的总称，是国家行政机关行使职权的法律依据，是每个公民在有关活动中必须遵守的规则。健全的行政法制，是整个社会主义法制不可缺少的一部分。那么，究竟什么是行政法，其渊源及效力如何，行政法律关系的要素和特征是什么，行政法有哪些基本原则。这些问题是我们学习行政法首先必须要掌握的基本理论知识。

第一节 行政法的概念

一、行政法

所谓行政法，是指由国家制定或认可的，用以规定国家行政机关组织、职责、行为活动以及对它所进行的监督，调整国家行政机关在行使国家行政权力和执行国家公务过程中所形成的各种社会关系的法律规范的总称。其目的是为了建立和维护有利于人民意志和利益的行政法律秩序。

上述定义表明，行政法的含义有以下五个方面：

（一）行政法是由国家制定或认可的法律规范

制定、认可，是国家创制法的两种形式，行政法也不例外

外。所谓认可，是指由国家机关赋予某种社会上已经存在的而又符合统治阶级意志和利益的行为规则具有法律上的效力。如判例法、习惯法等。我国目前尚未有判例法，由国家认可的习惯法也不多。因此，我国创制行政法要采用制定的形式，它表现为有权的国家机关在其权限范围内，依据一定的立法程序，制定、修改和废除行政法律规范的活动。根据现行宪法规定，我国的广义的行政立法体制由两条渠道（权力机关、行政机关）及两个层次（中央级、地方级）组成。

1. 权力机关

中央级的权力机关是全国人大及其常委会，它们有权制定行政基本法律及其他非基本法律。如全国人大1982年制定的《中华人民共和国国务院组织法》就是有关国家机构方面的行政基本法律。

地方级的权力机关，是指省、自治区、直辖市的人大及常委会以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及常委会。它们有权根据自己的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的情况下，制定和颁布地方性法规（包括自治条例和单行条例）。如《北京市道路交通管理暂行规则》（1981年11月7日北京市七届人大常委会第六次会议批准）。

2. 行政机关

中央级行政机关是指国务院及其各部委。国务院有权根据宪法和法律，制定和颁布行政法规，如《国营企业调节税征收办法》（1984年）。国务院各部委，有权根据法律和国务院的决定，在本部门的权限内发布行政规章。如《公安部对部分刀具实行管制的暂行规定》（1983年）。

地方级的行政机关指省、自治区、直辖市的人民政府，

以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府。它们有权根据宪法、法律和行政法规，制定地方性行政规章。如福州市人民政府1987年颁布的《福州市旅客运输管理暂行规定》。

（二）行政法是专门规定行政机关的组织、职责、活动原则和工作程序等的法律规范

行政法的规范内容主要是国家行政管理活动，而这种活动依其实际运营过程，可分为三个紧密相联的部分：一是管理的实施者，即国家行政机关及公务员；二是管理者的活动，即国家行政机关和公务员的行政管理活动；三是对国家行政机关及公务员的行为进行的监督。据此，行政法规范的内容也分为下列三个部分：

1.行政组织法

它是指管理和规范行政机关及公务员的法。包括国家行政机关组织法，这是指规定行政机关的组织、任务、职权范围、工作方法与程序以及活动的原则的法；还包括公务员法，这是指规定公务员的职位分类、考试、录用、考核、奖惩、晋升、退休、工资福利等方面的法。在我国，《中华人民共和国国务院组织法》、《国务院关于国家行政机关工作人员奖惩的暂行规定》、即将颁布的《国家公务员暂行条例》等，都属于行政组织法的范畴。

2.行政行为法

行政行为法就是用来规范国家行政机关及公务员在行政管理过程中，依法实施的具有法律后果和效力的行为的法律规范的总称。行政行为通常分三类：一类是行政立法行为，即有权国家行政机关在其职权范围内，制定和发布行政法规的行为；二类是行政执行法行为，即各级国家行政机关在

其职权范围内，规定和采取具体的行政措施及其他办法，以执行法律的活动；三类是行政司法行为，即有权的行政机关依照行政司法程序进行行政调解、行政仲裁或行政复议以解决相应纠纷的行为。规范行政行为的法律规范是十分广泛的，涉及到国家的政治、军事、外交、公安、司法、经济、民政、教育、卫生等各个方面。如《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国合同法仲裁条例》、《行政法规制定程序暂行规定》等，都是有关行政行为方面的法。

3. 行政监督法

行政监督法是指对行政机关及公务员的行政行为实行监督的法律规范的总称。行政监督的主体非常广泛，有权力机关的监督，司法机关的监督，行政机关内部的监督（如审计监督、监察监督等）以及党和社会的监督。行政诉讼行为为是一种特殊的司法监督形式。目前我国尚无统一的《行政监督法》，有关行政监督法的规范散见于各单行法律法规中，如1957年国务院发布的《关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示》，近年来制定的《国家关于审计工作的暂行规定》等。

（三）行政法是调整行政机关在行使职权过程中所发生的各种社会关系的法律规范

任何法律部门都有自己的调整对象。行政法的调整对象是行政关系，即国家行政机关在行使职权进行行政管理过程中同管理相对人（其他国家机关、企事业单位、社会团体和公民）之间所发生的各种社会关系。主要包括：

1. 国家行政机关同其他国家机关的关系

在同权力机关的关系中，行政法规定国家行政机关是权

力机关的执行机关，由权力机关产生，受权力机关监督，对权力机关负责并报告工作。权力机关有权监督行政机关的行政立法行为，有权变更或撤销不适当的或违法的行政法规和行政规章。权力机关有权任免政务类公务员。

在同司法机关的关系中，行政法规定司法机关有权对行政机关的活动实行审判监督和检察监督，并以《行政诉讼法》的形式，具体规定了人民法院审理行政案件的权限、范围及程序。

2. 国家行政机关之间的关系

在行政机关垂直的关系中，行政法规定行政机关上下级之间的从属关系：下级服从上级，接受上级的领导和指挥，上级有权对下级发布命令、指示，并对其执行情况予以监督、检查。

在行政机关平行的关系中，也发生某些行政关系，受行政法所调整。行政法规定平行行政机关发生行政关系的条件、程序及法律后果等。

在行政机关同公务员的关系中，行政法规定行政机关对公务员的任用、考核、奖惩、晋升等管理办法，规定公务员所享有的权利和承担的义务。

3. 国家行政机关同企事业单位的关系

在这种关系中，行政法规定国家行政机关对所属企事业单位进行管理的原则与要求，规定行政机关组建、变更、撤销所属企事业的条件、程序，规定所属企事业单位享有的权利和承担的义务。

4. 行政机关同社会组织、社会团体的关系

在这种关系中，行政法规定社会组织、社会团体的法律地位，规定行政机关对社会组织和社会团体的管理范围及管

理权限，规定行政机关组建、变更、撤销社会组织和社会团体的条件、程序与要求。

5. 行政机关同公民的关系

这里的公民除具有中华人民共和国国籍的人外，还包括在我国境内的无国籍人和外国人。行政法具体地规定了公民在行政关系中所应享有的权利和承担的义务以及实现的条件，并规定了公民申诉、控告、检举、起诉的受理机关和具体程序等。

了解了行政法的调整对象后，还必须明确：

第一，行政关系必须有行政机关参与并起主导作用（也可以是经行政机关授权的组织或公民）。国家行政机关的存在及其职能的行使，是行政关系发生的先决条件。

第二，国家行政机关与相对一方发生的关系并不都是行政关系。行政关系必须具有行政性质和因素，必须是为了履行行政职能。如行政机关参与的买卖、借贷关系，就不是行政关系而是民事关系，不为行政法所调整。

第三，行政法的调整对象是行政关系，而不是行政法律关系。行政关系与行政法律关系是两个不同的概念。行政关系是基于行政法的调整才成为行政法律关系，行政法律关系是行政法调整的结果。未经行政法调整的行政关系，只是一种事实，尚未形成行政法律关系，如新旧体制更替下的政企关系。

（四）行政法是全部行政法律规范的总称

行政法只是一个学理上的概念，并不具体指某一个法律、法规或规章，这是行政法在形式上的重要特征。具体指：

1. 行政法没有一个统一的法典形式

由于行政管理活动的多样性和频繁的变动性，由于行政法律规范性质的复杂性及数目的异常庞大，我们难以制定出一部囊括一切行政机关组织活动的统一的书面法典。目前，世界上还没有一个国家制定出一部象刑法、民法一样的行政法典，最多只不过是包括许多行政法律规范的法规汇编或法典编纂。我们通常所说的行政法并不是专指某一项具体的法律，而是各个独立的、无数的行政法律规范文件的总称。

没有独立统一、自成体系的行政法典，使行政法在法制实践中，难免有一些缺陷：行政法律规范的内容，常有互相重复、彼此矛盾之处；规范中的法律用语的含义也互有出入；规范的名称难以统一，比较混乱；法律法规数量繁多，查考不便等等。

2.行政法律规范以及这些规范借以表现的形式，在整个法律体系中，数量最多

3.行政法律规范具有很大的灵活性和变动性

作为法律不应朝令夕改，需要有相对的稳定性。但由于行政法所调整的行政事务多、活动范围广，且各种行政关系又处在不断地发生、变化之中，因此要求行政法律规范也要随时制定、补充、修改和废止，以适应行政管理实际的需要。特别是一些单行的行政法规和行政规章，都是有关行政机关在自己的职权范围内制定和颁布的，往往一事一法，暂行性较大，变动性较其他法律更为频繁。这也是造成行政法名目繁多、难以形成一个统一法典的重要原因。

（五）行政法是用以建立和维护行政法律秩序的法律规范

任何国家的法律，无论其表现形式如何，作为整体，从本质上讲，都是统治阶级意志和利益的体现，是为了建立和

保护有利于统治阶级的社会法律秩序。行政法作为国家的一个重要的部门法，也是为统治阶级利益服务的，是确认和保护行政法律秩序的法律依据。其具体表现有三：

1. 调整统治阶级内部的关系

行政法同其他法律部门一样，都是阶级专政的工具，但行政法在实现这种作用时，却有着自己的特点：它主要是通过调整统治阶级内部的关系，提高统治效能来实现其为统治阶级专政服务的作用。整个行政组织法都是用以调整国家行政机关的内部关系的，而国家行政机关是统治阶级意志的执行机关。以行政法的形式赋予国家行政机关以执行、指挥、组织、监督等诸多职能；加强国家行政机关的建设和改革，控制机构编制；改善人员结构，提高人员素质；制止国家行政机关及公务员的行政违法行为等，都是为增进统治阶级的内部团结，以巩固统治阶级的专政。

2. 处理社会公共事务

马克思在讲到剥削阶级国家时曾经指出：“政府的监督劳动和全面干涉包括两方面，既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能。”统治阶级处理社会公共事务，执行一些具有全社会意义的公共职能，主要是通过行政法来实现的。例如，草原法、森林法、环境保护法、交通管理规则、卫生管理条例等行政管理法规，都是用以处理国家公共事务的。资产阶级的法学家也常常把他们的行政管理说成是管理公共事务，名之为公共行政，将他们的行政法叫作为公共利益服务的法。大陆法系的行政法学者甚至将行政法称之为“公法”，而将民法叫做“私法”。尽管这种说法有不妥之处，但它揭示了无论是社会主义国家还是资本主义国家，大部分

行政法学者都注意到了行政法在处理公共事务方面，较其他部门法具有突出的特性。第二次世界大战之后，由于国家干预和管理经济、社会生活的范围日益加大，行政法的这种作用便更为明显。

3. 纠正和制止行政违法行为

为了建立和维护行政法法律秩序，统治阶级总是把某些破坏这种法律秩序的行为规定为违法行为，并加以行政制裁。他们甚至还把某些严重的行政违法行为规定为犯罪，以对行为人进行更为严重的刑事制裁。为促使行为人履行自己的法定义务，统治阶级还以国家机器为后盾，赋予行政机关以直接进行强制执行的权利。所有这些，都是为了制止和纠正行政违法行为，把公民的行为控制在统治阶级利益许可的范围内，迫使他们服从和遵守现有的行政法律秩序。

二、行政法同其他法律部门的区别

（一）行政法与宪法

行政法与宪法的关系非常密切，从一定意义上说，行政法是宪法的一个组成部分和直接延伸。宪法中有些条文的规定本身就是行政法规范，如有关国家行政机关的职权范围和活动原则的规定。但行政法并不等于宪法。宪法是国家的根本法，它规定的是国家的根本问题，不可能也不必要囊括行政生活的全部。因此，宪法中有关行政管理的规定只是原则性的，还有待于行政法的具体化。另外，我国宪法只有一部，而行政法分布在许多法律文件中，且二者的法律效力也是不同的，宪法具有最高的法律效力。

（二）行政法与民法

行政法与民法是较易区分的。首先，二者调整的对象不同。民法调整的范围只限于平等主体间财产关系和人身关系，

而行政法则不以此为限。且二者在调整财产关系上也有所不同。民法调整的是商品经济中的财产关系，而行政法调整的则是行政管理中的财产关系，具有公共性。如矿藏、河流、文物等国有财产，只能由行政法来调整。其次，二者的产生、变更、消灭的依据不同。民事法律关系是基于双方的意思表示，具有平等性，而行政法律关系则主要是以行政机关的单方意思表示为主，具有服从性。

（三）行政法与经济法

经济法调整的经济关系有横向的，也有纵向的。行政法同调整横向经济关系的经济法较易区别：行政法调整的是以行政机关为主体发生的经济关系，手段上具有权力性和命令性。而经济法调整的主要是以经济组织为主体的经济关系，手段的适用是平等、等价、有偿的。在纵向经济关系上，经济法与行政法是部分与整体的关系。经济法是行政法的一部分，是行政法的一个部门法——经济行政法。

（四）行政法与刑法

行政法与刑法都是国家的基本法律，在目的上都具有公共性质。二者的区分不以调整的社会关系为依据，而是体现在以下三个方面：（1）保护对象不同。行政法保护的是社会的行政法律秩序，而刑法保护的是整个社会的法律秩序，不仅有行政法律秩序，还有民事的、经济的法律秩序。（2）功能不同。刑法的保护作用主要是通过制裁犯罪实现的，即对一切构成犯罪的违法行为（包括违反行政法、违反婚姻法等违法行为）处以刑罚；而行政法的保护作用不仅体现在制裁方面，更主要的则是体现在管理方面。（3）制裁的方法不同。行政法对违反行为的制裁适用行政处罚；刑法对犯罪行为的制裁则适用刑罚。虽然行政处罚与刑罚都是针