



CHONG GUO XING
ZHONG GUO XING
ZHONG GUO XING
ZHONG GUO XING

中国行政法 理论与实践

● 梁鸣玲 编著



厦门大学出版社

前 言

行政法是国家必不可少的重要法律,加强对我国行政法的研究,对于促进我国的经济体制改革和政治体制改革的深入发展,充分发挥国家行政机关的工作效率,保持国家公务员的廉洁,健全社会主义法制具有重要的意义。基于上述认识,笔者编写了《中国行政法理论与实践》这本书,以供高等学校法律院系师生、行政管理人員、行政审判人員、从事行政法学理论工作人員及一般讀者参考。在《中国行政法理论与实践》一书的编写中,笔者注意从我国的国情出发,尽量吸收行政法研究的新近成果和实际工作部门的经验,根据我国行政法制的现状和发展趋势,力求完整、准确地阐述行政法的基本概念、基本原理和基础知识,努力做到科学性、系统性和应用性相统一,理论与实践相结合。本书分为行政法概述、国家行政机关组织法、国家公务员法、行政行为概述、行政立法、行政执法、行政司法、行政法制监督、行政诉讼等九章。

笔者衷心感谢本系的薛景元副教授认真审阅了本书初稿并提出了宝贵意见,同时对厦门大学出版社的同志在本书编写和出版过程中的大力支持和帮助表示深深的谢意!此外,在编写过程中参考了许多专家、学者的著作,在此一并表示感谢。

在写作过程中,笔者尽管做出很大的努力,付出许多劳动,但由于水平有限,不妥之处在所难免,望读者批评指正。

梁 鸣 玲

1997年6月于厦门大学法律系

目 录

7868

第一章 行政法概述.....	(1)
第一节 行政法的概念和特点.....	(1)
第二节 行政法律关系.....	(9)
第三节 行政法的渊源与分类	(22)
第四节 行政法在法律体系中的地位和作用	(28)
第五节 行政法的基本原则.....	(33)
第六节 我国行政法的历史发展	(37)
第二章 行政组织法(一)——国家行政机关组织法	(42)
第一节 行政组织与行政组织法	(42)
第二节 国家行政机关组织法	(43)
第三节 国家行政机关概述	(48)
第三章 行政组织法(二)——国家公务员法	(58)
第一节 建立国家公务员制度的目的和意义	(58)
第二节 国家公务员的特点和分类	(60)
第三节 国家公务员法概述	(67)
第四节 国家公务员制度的基本原则	(73)
第五节 国家公务员的权利和义务	(78)
第六节 国家公务员的职位分类	(86)
第七节 国家公务员的考试录用	(90)
第八节 国家公务员的考核、奖惩与培训.....	(94)
第九节 国家公务员的职务升降、职务任免 和辞职辞退.....	(101)

第十节 国家公务员的交流和回避·····	(106)
第十一节 国家公务员的权益保障·····	(109)
第四章 行政行为概述·····	(116)
第一节 行政行为的概念和构成要素·····	(116)
第二节 行政行为的分类·····	(120)
第三节 行政行为的内容·····	(125)
第四节 行政行为的效力·····	(128)
第五章 行政立法·····	(139)
第一节 行政立法的概念和特征·····	(139)
第二节 行政立法的形式和种类·····	(141)
第三节 行政立法的程序·····	(147)
第四节 行政管理法规的效力·····	(151)
第五节 行政管理法规的修改、撤销、废止与消灭·····	(159)
第六章 行政执法·····	(162)
第一节 行政执法概述·····	(162)
第二节 行政处理·····	(169)
第三节 行政监督·····	(173)
第四节 行政奖励·····	(181)
第五节 行政强制执行·····	(189)
第六节 行政处罚·····	(201)
第七章 行政司法·····	(217)
第一节 行政司法概述·····	(217)
第二节 行政调解·····	(219)
第三节 行政仲裁·····	(224)
第四节 行政复议·····	(227)
第八章 行政法制监督·····	(268)
第一节 行政法制监督概述·····	(268)
第二节 党的监督·····	(273)

第三节	国家权力机关的监督·····	(274)
第四节	行政机关内部的监督·····	(276)
第五节	司法机关的监督·····	(286)
第六节	人民群众和社会组织的监督·····	(289)
第九章	行政诉讼·····	(292)
第一节	行政诉讼概述·····	(292)
第二节	行政诉讼的范围和管辖·····	(301)
第三节	诉讼参加人·····	(311)
第四节	行政诉讼的程序·····	(319)
主要参考书目	·····	(330)

第一章 行政法概述

第一节 行政法的概念和特点

一、行政法的概念

行政法和行政有着内在的、必然的密切联系，我们要研究行政法，首先必须了解什么是行政。

(一)行政的含义

行政作为国家管理手段之一，是伴随着国家的产生而产生的。在不同的历史时期和不同的社会制度下，行政的意义是不同的，人们从不同的角度赋予它不同的含义。有的学者主张行政是可以不必依法律、为实现国家的政治目的而进行的活动。这是适应资产阶级警察国家需要的关于行政的理论。它的主要代表者是德国行政法学者马叶尔·乃班德。有的学者从立法、行政、司法“三权分立”的角度来解释行政，把行政理解为除立法和司法以外的一类国家活动。如日本著名行政法学者美浓部达吉就认为：“行政是除立法、司法以外的一切活动。”它代表了资产阶级早期宪法和国家学说的理论。在大陆法系国家中广为流行。有的学者则从政治与行政相分离的角度来解释行政，认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。这种观点反映了资本主义早期国家行政的特点。美国早期行政法学家古德诺是这一主张的代表者。有的学者从管理功能的角度来理解行政，认为一切管理都是行政。不论是国家管

理机关,还是一切公共管理机关、私人企业管理机构的管理,统统属于行政之列。除以上对行政的诸多观点外,世界上大多数资产阶级法学者大都是以三权分立为基础,把行政理解为行政机关的组织管理活动或政策的实施。例如:日本当代著名行政法学家南博方,把行政定义为:“为适应国家社会的需要具体实施公共政策的过程及行动。”美国《公共行政辞典》认为,行政“是指政府和公共机构的事务的管理和指导。也可以指全体行政人员或指公共政策的执行。”可见,无论国内国外,虽然人们对“行政”的解释各式各样,且争论不休,但对“行政”基本内涵的认识还是比较接近的。

在中国古代许多古籍中早有“行政”之概念。如:距今 2000 多年前撰写的《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的记载。在距今 270 多年前编撰的《纲鉴易知录》中,也有“召公,周公行政”的记载。究其含义无非是指管理国家的政务。所以在中国通用的词典里,“行政”界定为国家政务的管理。

在国外早出现有与中文“行政”相类似的词汇,如现代英语 Administration 即“行政”。在英文中,它是一个极为广泛的词汇,有管理、经营、行政等多种意思,既可以用来指国家对社会事务的组织管理活动,也可以用来指私营工商企业的经营管理活动,但通常用于特指国家对社会事务的组织管理时称为“公共行政”。因此,现今国际普遍采用的《社会科学大辞典》对 Administration 的解释是,国家事务的管理。马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中也曾指出:“……行政是国家的组织活动。”马克思的这一论述,明确指出了行政的两个主要特点:一是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;二是行政与国家的立法、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。

由此可见,根据各国的有关理论和实践,行政是指对国家事务的一种有组织的管理活动。这种解释是为人们所共同接受的。也

就是说,在行政法学中,“行政”有着特定的含义,是指一种国家职能,也称作“公共行政”,即仅指国家行政机关依法行使行政权对国家和社会事务进行组织和管理的活动。而与私行政——国家以外的各社会组织的行政相对。

就一个国家来说,承担国家行政职能的机关称为国家行政机关,行使这类职能的活动就叫行政活动,亦称行政管理活动,行政管理包括国家行政机关自身的管理和国家行政机关对政治、经济、文化和社会生活各方面的管理。要使国家行政管理科学化、规范化离不开法律,所以说现代行政管理,从一定意义上讲就是法的管理,离开了行政法,行政管理就不可能顺利进行,反之,离开了行政管理,行政法就失去了存在的意义。因此,行政法与行政管理是很难截然分开的,行政法是国家行政机关有组织的管理活动的法律依据和有利武器。

(二)行政法的概念

关于行政法的概念,由于各国历史发展不同,政治法律制度有别,对行政法的分析理解也不尽相同,它至今仍是一个有争论的问题,尚未形成一个世人公认的定义,无论国内还是国外,学者们对这一问题的回答都是多种多样的。

以世界两大法系为例,法国为代表的大陆法系国家行政法的概念是以强调公法、公权、行政权为特点的。在法国,行政法是与公共行政密切相关的,人们普遍认为:“行政法是规定公共行政的公法。”日本著名法学家美浓部达吉就认为:“行政法者,为国内公法之一部,规定行政权之组织及行政权主体的国家或公共团体与其所属人民之关系之法。”日本名古屋大学教授室井力也认为:“根据传统的看法,行政法是指形式意义上的、特别固有的国内公法。”而在英美法系国家,学者们是将公共行政与行政法分开研究的,认为公共行政的问题不是法学研究的对象,而是属于政治学研究的范畴。他们绝大多数是把行政法理解为控制行政权力的法律。例如:

美国行政法学家 B. 施瓦茨认为：“在美国，行政法并不被认为是有关公共行政的法律……行政法的对象仅限于权力的补救……”即“行政法是管理政府活动的部门法。它规定行政机关可以行使的权力，确定行使这些权力的原则，对受到行政行为损害者给予法律补偿。”英国行政法学家 H. 韦德在其权威性著作《行政法》中也指出：“行政法的定义，首先可以概括地说，它是关于控制政府权力的法律。这是问题的中心。”

我国国内许多学者也从不同的角度对行政法的概念作过概括性的说明。如有的学者从调整对象和内容方面给行政法下定义，认为“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的总和”。有的学者是从行政法包括的内容和结构方面下定义，认为“行政法是关于国家行政组织及其行为，以及对行政组织及其行为进行监督的法律规范的总称”。有的则从行政法调整对象的角度来下定义，认为：“行政法是调整行政关系，即国家行政机关及其工作人员在行使行政职能过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。”有的学者是从行政法的内容及在国家法律体系中的地位方面下定义，认为：“行政法，是现代国家据以实施各个方面国家行政管理工作的全部行政法规范的总称，是各国法律体系中一个重要的法律部门。”此外，还有的从行政法的外部结构、法律地位和目的相结合为根据，或以行政法的目的、任务、职能及外部特征相结合为依据等给行政法下定义的。这些定义从不同侧面表述了行政法的概念，各有其依据和标准，值得学习时研究和参考。但不管怎样说，一般认为，划分法律各部门的最主要依据是法的调整对象的特殊性及其法律地位。据此，本书认为所谓的行政法是关于国家行政管理活动的一个独立的法律部门，用以调整国家行政关系的法律规范的总称。这个定义包括几层意思：

(1)行政法的内容是关于国家行政管理,它是通过国家行政机关及其工作人员的管理活动实现的。虽然定义对其内容没有一一列举,但从外延上划清了行政法与其他法律部门的原则区别,反映了行政法内容的本质特征。

(2)行政法是以行政关系为调整对象,这种关系从主体上说,除一方面是国家行政机关外,另一方面可以是行政机关,其他国家机关,也可以是企事业单位、社会团体和公民。因此,具体地说,行政法是调整国家行政机关在行政管理活动中产生的相互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的社会关系,而不是其他关系,如民事关系、经济关系等。这种调整对象的特殊性是区别于其它法律部门的最主要的依据。

(3)行政法是调整行政关系的法律规范的总称,不是一部单一的行政法典,这表明了行政法形式上的特点。

(4)行政法是一个独立的法律部门,而不是哪一个法律部门的分支。指明了行政法在我国法律体系中的重要地位。

从总体上说,行政法是调整国家行政关系的法律规范的总称,那么具体来说,行政法主要是指哪些法律规范呢?

国家行政权力在其运行的过程中发生的社会关系不仅内容广泛,且情况复杂,因此,国家用以调整行政关系的法律规范其表现形式也很多,数量大。从这些具有行政法规范性质的法律文件所规定的主要内容来看,基本上分为三大类:第一,用以调整国家行政机关及其工作人员的法律规范,我们称之为行政组织法。它包括国家行政机关组织法和国家公务员法这两部分,即规定国家行政机关的性质、地位、设置、权责、编制、工作程序和方法,以及有关国家行政工作人员的任免、考试、考核、培训、晋升、奖惩、工资福利、退休等内容的法,都属于行政组织法。例如:《国务院组织法》、《国家公务员暂行条例》、《国家公务员录用暂行规定》、《国家公务员考核暂行规定》等。第二,用来调整国家行政机关和行政工作人员在行

政管理活动中依行政权所作的行为的法律规范,我们称之为行政行为法。例如:1984年,国务院依据全国人大常委会《关于授权国务院改革工商税制和发布有关税收条例(草案)的决定》制定了有关改革工商税制的若干行政法规,以及各级国家行政机关在其职权范围内所制定和发布的各种行政管理法规。行政行为法依其所涉及的社会关系领域的不同,可分为经济行政法、公安行政法、司法行政法、民政行政法、科技行政法若干分支。第三,对于国家行政机关和行政工作人员的行政行为,实行监督的法律规范,我们称之为行政监督法。它包括各种监督法规,如行政监督、行政法制监督及行政诉讼法律规范。行政监督法往往是分散在各种有关的法律和法规中,如宪法第67条规定,全国人大常委会有权监督国务院的工作,“撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令”等,都属于这一类的行政法规范。

总之,行政法是由众多的行政法规范所组成的,它的表现形式就是许多行政法规范的总称。

二、行政法调整的对象

如前所述,行政法调整的对象是国家行政关系。所谓行政关系是指国家行政机关在履行行政职能的过程中发生的各种社会关系。它是现代国家最基本和最重要的社会关系之一。由于在国家的诸种职能中,行政职能是最活跃、内容最广泛、涉及面最大的,因此,行政机关在履行行政职能过程中所产生的行政关系也是多种多样的。就关系当事人的情况来说,行政关系可以分为国家行政机关之间的关系,国家行政机关与其他国家机关之间的关系,国家行政机关与企业、事业单位之间的关系,国家行政机关与公民之间的关系,国家行政机关与外国组织、外国人及其无国籍人之间的关系等。此外,从其他角度对行政关系可作不同的分类。但无论哪类行政关系,都具有两个特点:

第一，在通常情况下，行政法调整的关系必须是有国家行政机关参与其间并起主导作用的关系。国家行政机关的参与是行政关系产生与存在的先决条件。例如：公安机关对违反治安管理的人给予行政处罚，税务机关依法征税等，这些活动所产生的社会关系都是以国家行政机关为一方当事人的行政关系。没有行政机关为社会关系的一方当事人，不可能形成行政关系。但是也有例外情况，如食品卫生监督检验所在行使《食品卫生法》所授予的行政权力时，与相对人所发生的社会关系则是以法律、法规授权的其他组织或个人为一方当事人的行政关系。

第二，国家行政机关与相对一方当事人发生的关系不一定是行政关系。换句话说，行政关系的发生必须以国家行政机关履行其职能为前提，与行政权力无关的社会关系，即使有国家行政机关的参与，也不属于行政关系，行政权力是行政关系的核心。例如国家行政机关与相对方建立的买卖关系、租赁关系等合同关系就不是行政关系，而属于民事关系，由民法调整。

此外，值得说明的是，在研究行政法调整对象时，应该正确区分行政关系与行政法律关系这两个既有联系又有区别的概念。行政关系经由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，未经行政法规定的行政关系不是行政法律关系，而是一种事实。可见，行政法的调整对象是行政关系，不是行政法律关系。

三、行政法的特点

每一法律部门都有自己的特点，行政法作为独立的法律部门，与其他法律部门相比较，具有许多独特的特点，学者们在研究行政法的特点时，一般都从行政法在形式上的特点和内容上的特点这两个方面入手。

（一）行政法在形式上的特点

行政法在形式上的一个重大特点是它与宪法、民法、刑法等法律不同,没有一部统一完整的法典,它通常是由大量的、分散的各种法规来表现,即其表现形式是为众多行政法规所组成。其最主要的原因有两个:第一,在我国立法体制上,行政立法是多级立法,有权的国家权力机关可以立法,如制定兵役法、森林法、食品卫生法等。有权的国家行政机关也可以立法,如国务院制定的《高等教育自学考试暂行条例》、国家工商局发布的《中外合资经营企业合营各方出资的若干规定》等,也就是说,行政法可以由国家权力机关制定,也可以由国家行政机关制定。因此,行政法规以及这些规范借以表现出来的法律形式和数量都很多,居各部门法之首。这种情况使行政法的统一研究更加艰巨。而民法、刑法等法律部门只能由最高国家权力机关制定,较容易制定出统一的法典。第二,国家行政管理的范围十分广泛,上至国家对各项行政事务的管理,下至公民每天的日常生活,如户籍、身份证、征税等方面,差不多都与行政法有关系。由于行政法涉及的社会生活领域极为广泛,内容纷繁复杂,技术性、专业性较强,且行政关系的变动又相对较快,要把这些广泛、复杂而且不断变化的行政关系规定在一部完整统一的行政法典中是相当困难的,历史也证明了这点。至今为止,还没有哪个国家制定出能行得通的一部统一的行政法典。但这并不表明各国行政法没有法典化的趋向和可能,制定“局部性行政法典”,如行政程序法,行政诉讼法,行政组织法,行政损害责任法等,已成为现实。

行政法在形式上的另一特点是,实体性行政法律规范与程序性行政法律规范通常是交织在一起的,共存在一个法律文件中,它不像作为实体法的民法、刑法与作为程序法的民事诉讼法、刑事诉讼法基本上分开来各自形成一个相对独立的法律部门那样,行政法在人类法律发展史的长河中,至今还没有发展到实体法与程序法完全分开的阶段。行政法规常常不易分别程序法与实体法。此

外,必须指出的是,行政法的程序性规范不仅限于行政诉讼法,它还包括行政程序法,即规定行政机关行使行政管理权的过程、步骤和方式的法律规范。行政程序法与行政诉讼法密切联系,又相互区别,它们不能相互取代。行政诉讼法是行政行为已告终结,人民法院通过个人或组织的起诉,对行政行为是否合法、适当,作出监督和审查时运用的程序法,属于行政行为的事后补救程序。行政程序法则是贯穿于行政行为全过程,即包括行政立法、行政执法和行政司法行为必须遵循的程序法,因此,它不仅是行政行为的事后补救程序,也是行政行为事先、事中依据的程序。基于以上特点及我国还未制定出一部行政程序法,目前,在我国讲到行政法这个法律部门一般都把行政实体法和行政程序法全部包括在内。

(二)行政法在内容上的特点

同宪法、民法、刑法等相比较,行政法更具有法律的变动性。这是因为大部分行政法律规范确认的行政关系比较具体,更富有变动性。尤其是随着国家政治经济形势的发展变化,国家行政管理经常处于变化和更动之中,这在客观上就要求行政法与行政管理的变动相适应,及时用法律手段来调整国家的行政管理。因此,行政法总是不断经历着立、改、废、再立的过程。而且这一运转过程要比其他法律部门更快,特别是经济行政管理法规的变动更加频繁。当然,行政法较易变化,并不是说行政法可以朝令夕改,也不与法的相对稳定性有矛盾,它仅仅是与其他部门法相比较所具有的特点。

第二节 行政法律关系

一、行政法律关系的概念和特征

行政法律关系是行政法规范调整行政关系的结果。它是一种

权利义务关系,受国家强制力的保障,因此,行政法律关系是指经行政法律规范的确认和调整而在行政关系当事人之间形成的权利义务关系。它具有以下特点:

(一)行政法律关系当事人的一方必须是国家行政机关或经其委托和授权的机关、企事业单位、社会团体或个人。由于行政法律关系是法律规范确认和调整国家行政机关在行政管理活动中行使行政权所形成的社会关系而产生的,故行政法律关系双方当事人中,必有一方是国家行政机关。例如:在企业登记管理关系中,工商行政管理机关总是作为关系的一方当事人与申请登记的企业发生关系。在税收关系中,税务机关总是作为关系的一方当事人与纳税人发生关系。所以说,在一般情况下,行政法律关系不可能发生在企事业单位、社会团体、公民相互之间,因为不论哪一方都不具有国家行政职能。但在法律特别授权或行政机关授权委托有关单位和个人行使某种行政职能的情况下,行政法律关系才可能发生在双方都不是行政机关的当事人之间。例如:国家商检局授权某一研究机构行使某种商品检验的行政职能而与其他当事人之间所发生的关系。国家专利局授权某一专家行使对某种专业技术的评价鉴定职能所发生的关系等等。必须明确,在行政法律关系中被授权的单位或个人的地位与行政机关相同。

(二)行政法律关系具有不对等性。不对等性具体表现在以下三个方面:1. 行政法律关系中的意思表示是不对等的,行政法律关系的产生不以当事人双方的合意为必要条件,一般是以国家行政机关的单方面意思表示决定的,无需征得相对方当事人的同意。例如:行政机关采取的各种行政措施,发布的各项行政命令都具有这个特点。又如海关依法检查进出边境人员的证件、行李时,不必经过被检查人的同意等。行政法律关系的这一特点在行政法上称为单方面性,它与民事法律关系的平等性、有偿性和双方意思表示一致,显然是不同的。但在特殊情况下,这一特点也有例外,例如:国

家行政机关招聘有关行政工作人员,就是需要双方当事人意思表示一致才能成立的行政法律关系。2. 行政法律关系中双方当事人的地位是不对等的,在行政法律关系中,行政主体(包括行政机关和法律、法规授权的组织或个人)一方处于管理者的地位,相对人一方处于被管理者的地位;行政主体一方依法拥有管理权、强制权、制裁权等权力,相对人一方是没有的。也就是说,国家行政机关是以国家的名义参与该法律关系并以国家的强制力加以保障,相对一方当事人不履行行政法规定的义务时,行政机关可以强制其履行,如税务机关有权对拒不纳税的纳税义务人采取强制纳税措施;公安机关有权对违反《治安管理处罚条例》的公民直接进行处罚等。与此相反,对方当事人则不能这样做,而且对行政机关的行为,即使是不当的或违法的,相对一方当事人不能自行否认其效力,只能于事后(行政行为作出后)以申诉或起诉的方法予以补救。3. 行政法律关系的变更中存在着不对等性。通常,行政机关可以不经对方当事人同意经自变更行政法律关系,还可以依法增设或限制、剥夺对方当事人的某项权利,亦可以依法增设或豁免对方当事人的义务。

应当注意的是,行政法律关系的这种不对等性并不等于双方当事人在法律上不平等,也不意味行政机关享有超越法律的特权。因为,行政机关制定行政管理法规或采取具体的行政措施,是依法行使国家行政权的结果,是代表了国家和民族的利益,代表了绝大多数人民的意志,而且行政机关在行使其职权时,要承担相应的义务,承担相应的法律责任,要受到人民群众和各方面的监督,不能滥用权力。虽然从形式上,行政法律关系的不对等性似乎使行政机关高于公民,但实质上,这种不对等性正是使绝大多数人处于平等地位的必要保证。

(三)行政法律关系具有国家先定力,即行政法律关系的双方当事人的权利和义务都是由行政法律规范预先规定的,当事人没

有自由选择的余地,只能依据法律的规定享有权利并承担义务。例如:有经营能力欲从事个体工商业经营的个人只能向其所在地的工商行政管理机关申请营业执照,任何别的机关都无权发放营业执照。又如:在税收关系中,纳税人应纳税的税种、税率和税收机关都是由有关税法预先规定的,纳税人不能任意选择税收机关,所付税种和税率不能与税收机关讨价还价或商定变动。而民事法律关系的主体只要不违法,就可以自由选择相对一方,并且可以自行商定双方的权利义务,如签订合同。

(四)行政法律关系引起的争议,通常情况下是由行政机关依照行政程序或行政裁判机关依照准司法程序加以解决。只有在法律有明文规定的情况下,才由普通法院依照司法程序解决,但一般说来,向行政机关申诉,要求复议,并取得其裁决是向法院起诉前的必经程序。例如:《治安管理处罚条例》第39条规定:被裁决受治安管理处罚的人或者被侵害人不服公安机关或者乡(镇)人民政府裁决的,可以向上级公安机关提出申诉,不服上一级公安机关裁决的,可以向人民法院提起诉讼。

(五)行政法律关系中的权利义务具有相对性。在行政法上,一般情况下当事人的权利义务是交叉重叠的,即权利中含有义务,义务中含有权利,不能截然分开,例如对行政机关的行政行为进行司法监督,既是人民法院的权利,也是它的义务。尤其是对一方当事人行政机关来说,法律授予其行使的每一项职权,既是它的权力,也是它的义务,例如:征税是行政机关的权力,也是它的义务;维护社会治安既是公安机关的权力,又是它的义务。行政法律关系中权利义务的相对性,还意味着当事人在行政法上的权利义务不能抛弃,也不能自由处分或不当履行,否则意味着必须承担失职、渎职、违法或滥用权力的法律责任。而在民法上,权利和义务的界线十分清楚,权利就是权利,义务就是义务,一方当事人享有某种权利,另一方当事人即负有某种义务,两者是不能相互沟通的。如债