

行政法基础

王先勇 著

成都电讯工程学院出版社

· 1988 ·

行政法基础

王先勇 著

成都电讯工程学院出版社出版

成都银河印刷厂印刷

四川省新华书店经销

开本 787×1092 1/32 印张6.375 字数132千字

版次 1988年5月第一版 印次1988年5月第一次印刷

印数 1—5,000册

中国标准书号 7—81016—073—7/D.4

(6452.4) 定价:1.60元

目 录

导 言	(1)
一 行政法学研究的对象	(2)
二 研究行政法学的意义	(2)
三 研究行政法学的方法	(4)
第一章 行政法调整的对象及其体系	(6)
第一节 行政的概念	(6)
一 什么是行政	(6)
二 行政的本质特点	(7)
三 国家行政的范围	(9)
第二节 行政法调整的对象	(10)
一 行政法调整的对象	(10)
二 行政法的概念	(13)
三 行政法的形式	(15)
四 行政法和其他法律部门的区别	(18)
第三节 行政法的体系	(20)
一 什么是行政法的体系	(20)
二 行政法的总则部分	(21)
三 行政法的分则部分	(21)
第二章 行政法律规范、关系和作用	(22)
第一节 行政法律规范	(22)
一 法律规范	(22)

二	行政法律规范·····	(25)
第二节	行政法律关系·····	(26)
一	法律关系·····	(26)
二	行政法律关系·····	(30)
第三节	行政法的作用·····	(34)
一	行政法的规范作用·····	(34)
二	行政法的社会作用·····	(36)
三	发挥行政法的作用·····	(42)
第三章	国家行政机关 ·····	(44)
第一节	国家行政机关的概念·····	(44)
一	什么是国家行政机关·····	(44)
二	国家行政机关的属性·····	(45)
三	国家行政机关的法律地位·····	(46)
第二节	中央行政机关和地方行政机关·····	(48)
一	国家中央行政机关·····	(48)
二	国家地方行政机关·····	(51)
三	问题的探索和研究·····	(54)
第三节	我国行政机关设置的原则·····	(55)
一	适应需要·····	(55)
二	方便民众·····	(56)
三	提高效率·····	(57)
四	节约精干·····	(60)
五	依法设置·····	(61)
六	各原则的关系·····	(61)
第四章	国家行政公务员 ·····	(63)
第一节	国家行政公务员的概念和条件·····	(63)

一	国家行政公务员的概念·····	(63)
二	国家行政公务员的特征·····	(65)
三	国家行政公务员的条件·····	(66)
第二节	国家行政公务员的权利、义务、责任·····	(68)
一	国家行政公务员的权利·····	(68)
二	国家行政公务员的义务·····	(70)
三	国家行政公务员的责任·····	(71)
第三节	国家行政公务员的管理·····	(72)
一	国家行政公务员的考核·····	(73)
二	国家行政公务员的培训·····	(76)
三	国家行政公务员的调配与交流·····	(77)
第五章	行政活动·····	(83)
第一节	行政活动的概念·····	(83)
一	什么是行政活动·····	(83)
二	行政活动的特征·····	(84)
三	行政活动的基本要素·····	(86)
第二节	行政活动的基本原则·····	(90)
一	四个坚持·····	(90)
二	活动民主化·····	(92)
三	活动科学化·····	(94)
四	活动法制化·····	(95)
第三节	行政管理法规·····	(97)
一	行政管理法规的概念·····	(98)
二	行政管理法规的制定程序·····	(99)
三	行政管理法规的效力·····	(101)

四	行政管理法规的撤销·····	(102)
第六章	行政行为·····	(104)
第一节	行政行为的概念、分类和内容·····	(104)
一	行政行为的概念·····	(104)
二	行政行为的分类·····	(105)
三	行政行为的内容·····	(109)
第二节	行政行为的成立要件和生效时间·····	(112)
一	什么是行政行为的成立要件·····	(112)
二	行政行为的成立要件·····	(112)
三	行政行为的生效时间·····	(115)
第三节	行政行为的法律效力、撤销和改变·····	(116)
一	行政行为的法律效力·····	(116)
二	行政行为的撤销和改变·····	(118)
第七章	行政处罚·····	(120)
第一节	行政处罚的概念和种类·····	(120)
一	行政处罚的概念·····	(120)
二	行政处罚的种类·····	(121)
三	行政处罚同行政处分、刑罚处罚的 区别·····	(127)
第二节	说服教育与行政处罚的关系·····	(129)
一	行政处罚的性质·····	(129)
二	把行政处罚建筑在说服教育的 基础上·····	(130)
三	坚持教育与处罚相结合的原则·····	(131)
第三节	行政处罚的程序·····	(132)
一	简易程序·····	(132)

二	普通程序·····	(134)
第八章	行政法制监督·····	(138)
第一节	行政法制监督的概念、意义 和原则·····	(138)
一	行政法制监督的概念·····	(138)
二	行政法制监督的意义·····	(139)
三	行政法制监督的原则·····	(141)
第二节	行政法制监督的范围·····	(143)
一	对行政活动合法性的监督·····	(143)
二	对行政活动合理性的监督·····	(144)
三	对国家行政公务员遵纪守法的 监督·····	(145)
第三节	行政法制监督的种类·····	(146)
一	国家权力机关的监督·····	(146)
二	中国共产党的监督·····	(148)
三	社会的监督·····	(150)
四	公民申诉、控告和检举的监督·····	(152)
五	行政机关内部的监督·····	(153)
六	检察机关的监督·····	(157)
七	审判机关的监督·····	(158)
第九章	行政管理分类简述和对行政立法之探索·····	(160)
第一节	行政管理分类简述·····	(160)
一	国防建设行政管理·····	(161)
二	外事行政管理·····	(161)
三	公安行政管理·····	(162)
四	司法行政管理·····	(164)

五	民政行政管理	(165)
六	国民经济行政管理	(167)
七	海关行政管理	(170)
八	教育行政管理	(170)
九	文化行政管理	(171)
十	科技行政管理	(172)
十一	环卫行政管理	(173)
十二	体育行政管理	(173)
第二节	对行政立法之探索	(174)
一	重要性和紧迫性	(174)
二	应当做的工作	(175)
三	如何立法	(176)
第十章	行政诉讼	(177)
第一节	行政诉讼的概念和行政诉讼规范	(177)
一	什么是行政诉讼	(177)
二	行政诉讼和其他有关问题的区别	(178)
三	行政诉讼规范	(179)
第二节	行政诉讼法法律关系和基本原则	(180)
一	行政诉讼法律关系	(180)
二	行政诉讼法律关系发生的前提条件	(181)
三	行政诉讼的原则	(183)
第三节	行政诉讼的种类	(187)
一	申诉、控告、检举案件的诉讼	(187)
二	行政争议案件的诉讼	(194)
三	人民法院受理的行政诉讼	(195)
后 记		(196)

导 言

行政法作为一个重要的法律部门，由于种种原因，长期被人们所遗忘和误解。现在它被重视的时机终于来到了。

目前，我国的经济体制改革正深入发展，政治体制改革已提上日程。改革尤其是政治体制改革，与行政法制建设息息相关。正因为如此，坚持和领导这场改革的中国共产党把行政法制建设问题提到了全党和全国人民的面前。赵紫阳所作的中国共产党第十三次全国代表大会报告，涉及有关行政法制建设问题的内容达三十余处之多；在“关于政治体制改革”这一部分所提出的进行政治体制改革的七个方面中，不仅专门从一个方面讲“加强社会主义法制建设”（主要是我国社会主义法制建设中的行政法制建设），而且在其余的六个方面都一一强调要用加强行政法制建设来保证政治体制改革的实现、巩固和发展；并且把“完善行政机关组织法”、“制定行政机关编制法”、“抓紧制定国家公务员条例”、“制定行政诉讼法”等行政法制建设中最紧迫的具体方面设想都提了出来；同时，还提出组建国家公务员管理机构和筹建国家行政学院等行政法制建设中的重要保证措施等。作为党的代表大会，如此重视我国行政法这一法律部门的建设，确确实实是空前的。这不仅充分说明了行政法在国家政治、经济、文化等方面和在我国社会主义法制体系中的重要地位，而且也充分说明了学习和研究行政法这一社会现象的重要性和紧迫性。

一 行政法学研究的对象

同其他任何一门科学和其他部门法学一样，行政法学作为一门独立的部门法学也有自己的研究对象。行政法学把行政法这一社会现象和行政领域里的社会关系作为自己的研究对象，即，行政法学是研究行政法及其行政关系这一特定社会现象的科学。也就是说，行政法学是研究行政法这一特定社会现象的产生、本质、发展及其调整对象（即社会关系）、体系、形式（即渊源）等的规律性的科学。

在此书中，将着重学习和研究有关我国社会主义行政法的一些最基本的问题。这些问题是：“行政法调整的对象及其体系”，“行政法律规范、行政法律关系、行政法的作用”，

“行政机关”，“行政公务员”，“行政活动”，“行政行为”，“行政处罚”，“行政法制监督”，“行政管理分类简述和对行政立法的探索”，“行政诉讼”，等等。目的是为进一步学习和研究行政法打下基础。

二 研究行政法学的意义

学习和研究行政法学对我们每个人都是很有意义的。国家一切工作人员（又称国家公务员）或将要成为国家工作人员特别是国家行政公务员的同志，学习和研究行政法学，就能正确认识行政法制、国家行政机关法律地位的规律性和从事国家行政管理公务（职能）所必须遵循的基本原则、准则和行为规范，就能正确认识这些原则、准则和行为规范赖以确立的根据，从而自觉地依法施政，落实好以法治国的方针，提高行政效率；工人、农民以及从事其他社会实践活动的同

志，学习和研究行政法学，就能正确认识行政领域法律关系的规律性，从而正确地行使自己的行政权利和履行行政义务，不仅使自己的创造性、积极性、主动性和聪明才智得以正确而充分的发挥，而且将善于运用行政法这一武器来保护自己的合法权利和利益；司法机关及司法人员学习和研究行政法学，就会更深刻地理解行政法这一社会现象，从而全面而正确地掌握行政法这一武器，并以之制裁行政违法行为，为四化建设创造一个良好的社会秩序和安定的社会环境；从事或将要从事法学理论工作的同志学习和研究行政法，就能把握整个法律现象的密切关系和相互联系，从而对我国整个法律制度及其体系得以系统的了解。总之，学习和研究行政法学，是适应我国经济体制改革和政治体制改革、加强和完善我国行政法制建设、加强行政法学这门科学自身建设等的需要。

（一）适应我国经济体制改革和政治体制改革的需要。目前，我国的经济体制改革正深入发展，政治体制改革已提上日程。无论是经济的或政治的体制改革，都与马克思主义法学特别是行政法学有关原理原则息息相关。政治体制改革中的党政职能分开、进一步下放权力、改革政府机构、改革干部人事制度、建立社会协商对话制度、完善社会主义民主政治制度等一系列的改革，需要行政法学的有关原理原则作指导，需要研究怎样用行政法律制度以及用哪些行政法律制度来对改革的成果加以规定和调整，使之既科学化又法律规范化，从而巩固和发展改革所取得的成果。

（二）适应、加强和完善我国行政法制建设的需要。建国以来虽然先后制定和颁布了上千以至上万件属于行政法律规范的律法文件，但是行政法制仍然很不完善，不适应各方面建

设事业发展的需要。在已有的法律文件中，有的已经过时，有的相互矛盾，有的不全面，有些方面还无法可依，需要修改和补充。要改变这种状况，以适应需要，就必须加强对行政法学的学习和研究。只有通过对行政法学基本原理原则的学习和研究，分析已有的有关法律文件，解剖我国行政机关及其公务员等的现状，才能确定有关法律文件的或留或改或补或废，才能知道还应制定哪些行政法律规范以及制定什么样的行政法律规范，从而也才能建立起具有我国特色的社会主义的行政体系。

(三)适应加强行政法学自身建设的需要。行政法及其所调整的行政关系在我们的实际生活中处处遇到碰到，但长期以来却被人们遗忘和误解。原因固然是多方面的，对这门科学建设不够应当说是其中的一个重要原因。党的十一届三中全会以后，整个法学的研究工作应当说是很可观的，但对行政法学这一部门法学的研究却远远落后于实际的需要。为了改变这一状况，应根据中共十三大针对行政法制建设而提出的蓝图和要求，加强对这门科学的学习和研究，提供行政法制建设的理论原理，培养行政法制建设方面人的才，尤其需要使广大的干部(特别是各类各级负责干部)和民众了解、学习和运用这门科学，从而促进这门科学的建设和发展。

三 研究行政法学的方法

象学习和研究其他科学和其他部门法学一样，学习和研究行政法学的基本方法是马克思主义的唯物辩证法。由于行政法学所研究的对象(行政法及其行政关系)是一个由众多

的单行法律、法规所组成的行政法规范群，因此，在其具体研究方法上应当注意：

（一）善于归纳。目前，我国尚无统一的行政法典，有关行政法的规范既多又庞杂，其法律形式（渊源）多种多样，其各自具体的调整对象及其所规定的内容五花八门。这就要求我们在学习和研究这门科学时，要善于分析归类和综合归纳，从中理出其头绪，发现其规律，掌握其原理，把握其体系。否则，就会陷入浩海之中，不知从何入手，导致用力不讨好甚至越学越糊涂的情况发生，给学习和研究工作造成不应有的麻烦和困难。

（二）善于实践。行政法学是一门实践性很强的科学。作为行政法学的研究对象是行政法及其行政关系，这一社会现象与我们每个人的利害关系都十分密切。这是我们学习和研究这门科学极为有利的条件。只要我们在学习和研究过程中善于结合社会实践，把自己摆进去，就会把这门科学的有关问题理解得更深些，认识得更准些，掌握得更牢些，运用得更好些。

（三）善于比较。任何事物都是相比较而存在而发展的，行政法学作为一门科学也不例外。学习和研究时，尤应要善于用其他部门法学及其有关内容等相比较，从而找出它们之间的异同，以加强对问题的认识和理解。

（四）善于联系。任何事物都是相互联系的，行政法学也不例外。在学习和研究时，要善于把行政法的实体规范和程序规范、行政机关及其公务员、企事业单位、社会组织及公民个人和行政公务员的任用、培训、奖惩、申诉制度相联系，这样有助于把它们之间的相互关系搞清楚，从而使学习和研究工作更加扎实，形成一个有机的整体。

第一章 行政法调整的对象 及其体系

部门法的调整对象问题是一个至关重要的问题。任何一个独立的部门法都应该有自己明确、肯定、直接而具体的调整对象。如果没有自己的调整对象，其独立法律部门的存在就无从谈起，就成了无源之水，无根之木。行政法作为一个独立的部门法，它同其他法律部门一样不仅有自己的调整对象，并且由此而组成了自己的体系。

第一节 行政的概念

行政法所调整的是行政领域里的社会关系。为此，我们研究行政法调整的对象及其体系时，首先应该把行政这一概念作个粗略的探索和研究。

一 什么是行政

行政又叫行政活动或行政管理，“是国家的组织活动。”^①这个定义有三层意思：其一，行政是一种活动；其二，行政是国家的活动；其三，行政是国家的组织活动。这个定义并不是马克思专门论述行政法或行政学问题时作出的，只是在谈到资本主义国家行政机关的作用时顺便提到的，而且是高度概括性的。要深入研究行政及其行政法的问题，必须把马

①《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。

克思下的这个定义进一步具体化。

要对行政下一个比较具体的反映行政本质特征的定义，就要对行政法研究的“行政”的特征和要素作进一步的研究。

(一)行政是国家的。社会组织或社会团体的行政不是行政法学的研究范围，即所研究的是狭义意义上的国家行政。

(二)行政是国家的一种职能(职权)。就是说，行政法学上的行政不是直接指机关或活动。虽然职能与机关或活动是紧密相联系的，职能要一定机关去行使，但职能毕竟是一个抽象化了的行政法学中的概念。行使国家行政职能的机关就叫国家行政机关；行使国家行政职能的活动就叫行政活动。可见，机关或活动只能是职能的体现。

(三)行政是国家的一种积极职能。行政法学所要研究的行政，是国家行政机关依据法律的规定，通过创造性的活动，实现国家的目的和任务。权力机关的立法活动、审判机关的审判活动、检察机关的检察活动就不属于行政的范围。权力机关通过立法活动，确立国家的目的和任务；审判活动和检察活动是通过惩罚犯罪和解决争议，保障国家的目的和任务的实现。在我国，行政机关虽然也要解决行政争议，处罚行政违法者，但它仍属于行政行为的一部分，并受到司法监督的约束。

(四)行政是执行、指挥、组织、监督等要素的统一。执行就是执行国家法律、权力机关的决议和命令、党和国家的政策；指挥就是发布命令，指挥人们的行动；组织就是设立机关，任命工作人员，协调人们的行动；监督就是检查督促所属机关、工作人员、企事业单位、社会组织和全体公民遵纪

守法和执行其发布的决定、命令等。

(五)行政这种国家职能是特定机关行使的。根据国家机关分工负责的原则,除国家行政机关外,其他国家机关(权力机关、检察机关、审判机关)一般不行使国家行政职能。

根据上述粗略分析,所谓行政就是国家行政机关为实现国家的目的和任务而行使的执行、指挥、组织、监督等国家行政管理职能的活动。

二 行政的本质特点

(一)具有阶级性。国家行政随着国家的产生而产生。国家是统治阶级的国家;行政的目的和任务是为了实现国家的职能,建立有利于统治阶级统治的政治、经济、文化等的各种秩序,组织国家的政治、经济、文化等各个方面的建设,镇压反抗者,防止和抵御外来的颠覆与侵略。

(二)具有特定性。行政是国家的组织活动,只能由国家行政机关(即政府和政府的工作部门)行使,其他组织或个人不能取而代之,有些组织在法律授权的情况下,可以行使某些行政职能(如工会所承担的社会救济等)。其他国家机关、企事业单位、社会组织、个人以及国家行政机关自身等都有自己的行政事务,但这种行政事务的行政性是从属于国家行政的,它并不是国家行政机关的直接行政。

(三)具有法律性。国家行政活动的范围、程序、方式和方法是国家法律加以严格规定的。行政机关进行别的活动(如买卖物品)就不是行政职能的行使,而是以平等的民事主体的身份出现的。就是说,国家行政职能的行使是国家行政法加以调整的。