

行政法学总论

应松年

朱维究

工人出版社

《邓小平文选》中关于治国安邦的论述是多方面的。其中关于加强社会主义法制，以及同社会主义法制有关的论述达几十处之多，这些论述，在很大程度上，直接或间接地关系到行政法的问题（参见《行政法在加强法制中的地位和作用》，载《政治与法律》1984年第三期，或见《中国法学文集》第一辑，法律出版社1984年9月第一版），对行政法工作者和行政法学者有很大启发和鼓舞。

就行政法学的教学和研究来说，想想建国以来的亲身经历和感受，面对今天的大好形势，实在无比兴奋。作为一个老兵，虽然业务久荒和由于工作关系另有侧重，但仍然习惯地密切地注视着这门学科的发展情况，并愿意为其阔步向前而摇旗呐喊。值得庆幸的是，中青年一代的行政法学者在茁壮成长和日趋成熟。《总论》的两位作者，正属于这一范畴。即凭这一点，在《总论》即将出版之际，就乐为作序，以表达久已存在的这一学科领域出现兴旺景象的殷切期望，并衷心祝愿：我国行政法学的教学和研究继续前进，再前进，永远前进。

行政法学总论

工人出版社出版（北京安外六铺炕）

新华书店北京发行所发行

首机长虹印刷厂 印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张：13 字数：28万

1985年12月第1版 1985年12月北京第1次印刷

印数： 15000册

统一书号：6007·6 定价：2.50元

中国行政法学的教学和科研在前进

——《行政法学总论》序

夏书章

中国政法大学应松年、朱维究两同志合著的《行政法学总论》(简称《总论》),是一本令人高兴和值得欢迎的新书。这无论从行政法学的教学或科学研究的角度来看,都是如此。

社会主义现代化事业亟需健全和加强法制建设,而在社会主义法制建设中,行政法是一个不可忽视的重要法律部门。这就相应地要求对行政法学积极开展教学和科学研究方面的活动。可喜的是,我国行政法学界的同志们已经这样做了,并且已经做出了成绩。由法学教材编辑部《行政法概要》编写组编写的高等学校法学试用教材《行政法概要》(法律出版社一九八三年六月版,简称《概要》)的出版,便是上述成绩的具体表现之一。

《总论》的作者之一应松年同志曾经参加过《概要》的编写工作,而朱维究同志则是《概要》的责任编辑。他们一直活跃于高等法学教育的教学第一线。因此,对于教材的编写和使用情况,他们应当比较具有发言权。事实上,《总论》在某些有关部分已经有所提高和改进,这显然是不懈努力的结果。根据粗浅的印象,《总论》至少已注意到在以下几方面下功夫:

一、力求结合、联系、针对中国实际。这一点非常重要,

只有适合中国国情和显示中国特点，行政法学的教学和研究才能有生命力和满足实际需要，回答或解决实践所提出来的各种有待理论指导的重要问题。

二、行政学（亦称行政管理学、公共行政学或公共管理学）和行政法学是两个亲密的姊妹学科。行政管理离不开必要的行政法规，行政立法也不可能不以行政管理的实现为依据。所以，研究行政法学，除法学理论部分外，不能无视行政业务和行政管理科学。应当指出，过去这两门学科之间的沟通、协作是很不够的。一九八四年七月初，由中国政治学会和中国法学会在天津市联合举办的全国行政科学学术讨论会和同年八月由国务院办公厅和劳动人事部联合举办的行政管理研讨会，均有这两门学科的学者聚于一堂，为前所未见。而《总论》的两位作者，也都是会议的积极参加者。《总论》反映了他们沟通这两门学科的努力。

三、古今中外有关理论和实践的批判吸收和参考、借鉴，是教学和研究中经常碰到的问题。要做好这一点并非易事。只有看准、吃透，才不致圆凿方枘或生搬硬套。同时，也不能由于出现过欠妥、不当而惩羹吹齏和因噎废食。

四、通过教学实践，进行总结、反馈，对于教材来说是一个必要的、有效的检验方法。《总论》稿已经积累了三个周期的教学经验，效果表明已经在原有基础上有了进步。当然，三个周期并非完全相同的三次重复，而是一个逐步改善的过程。

中国行政法学的教学和研究在前进，《总论》的出版又给这一现实状况增添了明证。不过，行政法学教学和研究的难度较大，也不应长期停留于某一水平。尤其是社会主义现代

化建设事业突飞猛进、日新月异，行政立法工作和行政法学的教学和研究必须同这样的发展形势相适应。这就迫切需要全国的行政法工作者和行政法学者通力合作，共同作贡献。

为了保持和发展行政法学教学和研究的前进势头，也为了不断提高行政法学教学和研究的质量，除了《总论》已注意到的前述四点以外，仅再补充如下几点意见：

一、在全面改革声中，一项普遍的、共性的根本要求是加强社会主义法制。这对行政改革，更加显得重要。全国各级行政人员，特别是领导干部，应有较强的法制观念。行政管理要严格地依法办事，首先遵守宪法，其次经常大量的行政法。如果行政法不受重视，则行政法学的教学和研究实际意义和作用，便蒙受消极影响。

二、在理论联系实际方面，存在着很多开创性的工作，等待行政法工作者和行政法学者们去做。当前最大的政治是实现四化，行政管理正为此而面临重大改革，行政法也就有一个与之相适应的问题。不仅如此，即使行政法过去已经有比较完备的一套，其本身在新的形势下也有改革任务。还不说对外开放、对内搞活经济，行政法所要考虑和研究的有一系列新问题。

三、没有抽象的行政法规，行政法规总是以各类具体的行政业务为依据而制订的。因此，行政立法不能闭户造车。前面已经谈到，行政法学和行政学两门学科，行政法工作者和行政法学者之间必须合作。这里还要强调，行政人员对行政法工作及其研究的关心和兴趣，是搞好行政立法的不可缺少的重要因素。行政法工作者和行政法学者不可能精通所有门类的行政工作，如内政、外交、国防、经济、文化、教

育、科技、卫生、交通等等，所以一定要得到有关部门的大力配合和支持。

四、现在政法院校和综合大学的法律系能开课的，一般列行政法为选修课，有的一时还开不出来。原因很多，如课程设置、培养目标、师资条件、教材供应、教学时数、教学方法等，直到管理体制，都或多或少有直接和间接关系。这些都涉及高等教育、法学教育的改革问题。

五、各省、市、自治区已陆续创设或正在筹办行政管理干部学院，还有各种类型的管理干部院校。大规模的、制度化的干部培训工作已经开始，这是改革过程中的新气象。但是，培训要注意针对性和实际效果，并反映于培训内容和课程安排。行政管理干部不能不补上行政法这一课，这对各级领导干部更为重要。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。应当看到，行政管理方面的许多弊端，恰恰与重“人治”、重经验和轻“法治”、轻科学有关。而要使行政管理法制化、科学化，就必须学习研究行政法和行政法学。

六、把高等院校特别是重点院校办成“既是教学中心，又是科学研究中心”，对高等法学教育也完全适用。要提高行政法这门学科的教学质量，非加强科学研究不可。一本较好的教材，必然是吸收了编写者自己和别人的最新研究成果，而不是可以读到老的“通书”。随着形势的发展，教材要不断更新，这是正常现象。但是，要更新就要有研究。不仅编写者要研究，使用者也要研究。使用教材的教师，不能仅仅以“照本宣科”为能事。因为大学生都有阅读能力，那样不啻否定了教师的作用。倘若对教材内容缺乏研究，教学

便难以胜任。而且，新教材出版频率受客观条件的限制，毕竟是相对稳定的。教师本人在担任一门课程以前和在进行教学的同时抓紧研究则更有必要。

建国后不久，距今将近三十年以前，笔者发出过《加强行政科学研究》（载《政法研究》1957年第二期）的呼吁。可是，在过去一个相当长的时期内，“行政法学始终在落后的法律科学体系中处于微不足道的地位，是最薄弱的环节之一。”（《概要》第36—37页）至于在“史无前例”的那十年里，社会主义法制荡然无存。行政法不是微不足道，而是横遭践踏，连“最薄弱”也说不上。

经过拨乱反正，社会主义法制逐渐得到恢复和发展。由于党和国家重视，行政法学的教学和研究也开始有些活动，但还远不活跃。笔者在发出上述呼吁的四分之一个世纪以后，乘机构改革和新宪法草案讨论的机会，再次相继发表了对必须抓紧行政立法工作的认识（分别题为《机构改革与行政法》、《从宪法修改草案看行政立法的任务》，先后载《人民日报》1982年3月15日、6月29日第五版）。目的在于，希望行政法学的教学和研究能够更加活跃起来。因为形势和条件都颇为有利，这门学科的正常和健康发展是时候了。

在这样的思想背景之下，对1983年《概要》的出版，确实是由衷地感到欣幸。当时曾怀着喜悦的心情，并不揣冒昧地妄加评议（见《喜读〈行政法概要〉》，载《政治与法律》1984年第一期），不当之处相信同志们可予谅解。尽管“第一个火车头是不完善的”，但是这“第一次尝试”甚为可贵。

目 录

中国行政法学的教学和科研在前进

——《行政法学总论》序 夏书章

第一章 行政法的概念和调整对象.....	(1)
第一节 行政法的定义.....	(1)
一、行政.....	(1)
二、行政法.....	(9)
第二节 行政法调整的对象.....	(20)
一、行政法关系的当事人.....	(21)
二、行政法关系的内容.....	(23)
三、行政法关系的主要特征.....	(29)
四、行政法关系的发生、变更与消灭.....	(33)
第三节 行政法的本质.....	(33)
一、行政法的阶级本质.....	(33)
二、我国社会主义行政法的特点.....	(35)
第四节 行政法的法源.....	(37)
一、宪法.....	(38)
二、法律.....	(39)
三、行政法规和规章.....	(40)
四、地方性法规和规章.....	(41)

五、自治条例和单行条例·····	(42)
六、与行政法有关的解释·····	(42)
七、条约·····	(43)
八、党和国家行政机关联合发布的行政法规和 规章·····	(43)
九、行政机关与群众团体联合发布的行政法规 和规章·····	(44)
第五节 行政法的分类与特点·····	(45)
一、行政法的分类·····	(45)
二、行政法的特点·····	(48)
三、各国行政法法典化的发展趋向·····	(49)
四、我国行政法的整理与编纂·····	(51)
第六节 行政法在法律体系中的地位·····	(54)
一、行政法在法律体系中的地位·····	(54)
二、行政法与其他法的关系·····	(57)
第二章 行政法与行政法学的历史发展·····	(64)
第一节 行政法的历史发展·····	(64)
一、资产阶级革命以前有无行政法问题的 争论·····	(64)
二、我国古代的行政法·····	(66)
三、资本主义国家的行政法·····	(77)
四、我国社会主义行政法的产生与发展·····	(83)
第二节 行政法学的历史发展·····	(93)
一、法国的行政法学·····	(94)
二、英国的行政法学·····	(95)
三、美国的行政法学·····	(97)

四、日本的行政法学·····	(98)
五、苏联的行政法学·····	(99)
六、我国的行政法学·····	(101)
第三节 行政法学的体系、结构和研究方法 ·····	(106)
一、行政法学的体系与结构·····	(106)
二、行政法学的研究方法·····	(107)
第三章 行政法的基本原则·····	(108)
第一节 行政法基本原则的涵义·····	(108)
第二节 不同类型的行政法的基本原则·····	(109)
第三节 我国行政法的基本原则·····	(110)
第四章 行政组织法(一)	
国家行政机关组织法·····	(115)
第一节 行政组织与行政组织法·····	(115)
一、行政组织·····	(115)
二、行政组织法·····	(118)
第二节 国家行政机关组织法·····	(121)
一、行政机关的涵义·····	(121)
二、国家行政机关组织法的基本内容·····	(122)
三、建立我国的行政机关组织法体系·····	(139)
第三节 我国国家行政机关·····	(140)
一、行政机关概述·····	(140)
二、中央行政机关·····	(142)
三、地方行政机关·····	(147)
四、民族自治地方的行政机关·····	(150)
五、基层群众性自治组织·····	(152)

第四节	国家行政机关编制法	(153)
一、	编制的涵义	(153)
二、	编制的种类	(154)
三、	编制的管理	(158)
四、	编制的意义与作用	(161)
第五节	我国国家行政机关的改革	(162)
一、	我国精简机构的历史回顾	(162)
二、	1982年机构改革的历史背景	(164)
三、	机构改革的性质	(165)
四、	机构改革的方向	(167)
五、	机构改革的内容和步骤	(168)
第五章	行政组织法(二)	
	国家行政工作人员法	(179)
第一节	国家行政工作人员的概念和分类	(179)
一、	国家行政工作人员的涵义	(179)
二、	国家行政工作人员的分类	(186)
第二节	国家行政工作人员法的体系与结构	
	(191)
一、	人事立法的重要性和科学性	(191)
二、	国家工作人员法的科学体系	(192)
三、	外国有关人事管理基本法的一些情况	(197)
第三节	国家行政工作人员的义务和权利	(202)
一、	国家行政工作人员义务和权利的涵义	(202)
二、	我国国家行政工作人员的义务和权利	(203)
三、	社会主义国家行政工作人员职、责、 权的关系	(205)

四、外国对国家行政工作人员权利和义务的 规定·····	(209)
第四节 国家行政工作人员的培养和录用·····	(213)
一、选拔国家行政工作人员的条件·····	(213)
二、国家行政工作人员的培养·····	(219)
三、国家行政工作人员的录用·····	(222)
第五节 考核、奖惩与晋升·····	(228)
一、考核制度·····	(228)
二、奖惩制度·····	(234)
三、晋升制度·····	(240)
第六节 退休、离休和退職·····	(242)
一、退休制度·····	(242)
二、离休制度·····	(243)
三、退職制度·····	(244)
第七节 国家行政工作人员职务关系的变更 和消灭·····	(245)
一、职务关系变更和消灭的概念·····	(246)
二、国家行政工作人员职务关系变更的几种 情况·····	(246)
三、国家行政工作人员职务关系消灭的 几种情况·····	(247)
四、因退休、离休等产生的国家工作人员职 务关系的变更·····	(248)
第八节 我国人事管理法制建设的情况与人事制度 改革·····	(250)
一、我国人事管理法制建设的情况·····	(250)

二、当前人事制度改革的情况·····	(254)
第六章 行政行为·····	(258)
第一节 行政行为的概念和种类·····	(258)
一、行政行为的涵义·····	(258)
二、行政行为的种类·····	(261)
第二节 制定和发布行政管理法规的行为·····	(266)
一、制定和发布行政管理法规行为的涵义·····	(267)
二、行政管理法规的效力·····	(270)
三、行政管理法规的层次和体系·····	(275)
四、行政管理法规的制定·····	(279)
五、行政管理法规的修改、撤销、废止与 消灭·····	(283)
第三节 规定和采取行政措施的行为·····	(285)
一、规定和采取行政措施行为的涵义·····	(285)
二、采取行政措施行为的种类·····	(286)
三、行政措施的表现方式·····	(291)
四、行政措施的效力·····	(293)
五、行政措施的撤销、废止、变更与终止·····	(298)
第四节 行政强制执行·····	(299)
一、行政强制执行的涵义与特点·····	(299)
二、行政强制执行的方法·····	(301)
第五节 行政处罚·····	(303)
一、行政处罚的涵义和特点·····	(303)
二、行政处罚的罚则·····	(306)
三、行政处罚的种类·····	(311)
四、行政处罚的程序·····	(313)

第七章 国家行政管理的法制监督	(315)
第一节 国家行政管理法制监督的概念	(315)
一、国家行政管理法制监督的涵义.....	(315)
二、法制监督在行政管理中的地位和作用.....	(317)
第二节 我国行政管理法制监督的种类	(317)
一、从监督行政机关于的主体来划分.....	(318)
二、从监督的方法来划分.....	(327)
三、从监督的时间来划分.....	(328)
四、行政诉讼是行政法制监督的一种特殊形式.....	(328)
第三节 我国的行政监督	(329)
一、行政监督在监督体系中的地位.....	(329)
二、我国行政监督的沿革.....	(329)
三、建立我国行政监督体系.....	(332)
第四节 审计监督	(333)
一、审计监督的涵义和种类.....	(333)
二、审计监督的重要作用.....	(335)
三、审计制度的历史发展和概况.....	(337)
四、我国的审计制度和审计机构.....	(341)
第五节 我国古代的监察制度	(347)
一、我国古代监察制度的历史发展.....	(347)
二、我国古代监察制度的地位和作用.....	(352)
第六节 行政诉讼	(353)
一、行政诉讼是行政法制监督的组成部分.....	(353)
二、行政纠纷.....	(353)
三、行政诉讼的概念.....	(355)

四、各国行政诉讼制度简介.....	(356)
五、旧中国的行政诉讼制度.....	(360)
六、我国行政诉讼问题.....	(361)