

宪政论丛

行政执法研究

XINGZHENG ZHIFA
YANJIU

姜明安 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家社会科学基金项目

教育部人文社会科学“十五”规划项目

行政执法研究

主 编 姜明安

撰稿人 (按撰写章节顺序排列)

姜明安 方 军 李洪雷

石红心 李凌波 陈斯喜

何 兵 石佑启 戚建刚



SAN95/12



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政执法研究/姜明安主编. —北京:北京大学出版社, 2004. 6

(法学论丛. 宪法行政法系列)

ISBN 7-301-06865-4

I. 行… II. 姜… III. 行政执法—研究—中国 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 026993 号

书 名: 行政执法研究

著作责任者: 姜明安 主编

责任编辑: 王静 李霞

标准书号: ISBN 7-301-06865-4/D·0823

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排版者: 北京高新特打字服务社 51736661

印刷者: 三河新世纪印刷厂

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 25 印张 420 千字

2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

前 言

行政执法与行政程序是行政法治系统工程中两项有着紧密联系,甚至有着部分相互交叉和包容关系的子工程。

广义的行政执法是相对于立法、司法而言的,是指国家行政机关对法律的执行和实施,包括整个行政行为;狭义的行政执法仅指行政机关实施的行政处理行为,是相对于行政立法(行政机关制定行政法规和规章的行为)、行政司法(行政机关裁决争议和纠纷的行为)而言的,不包括行政立法和行政司法;在特定的场合,行政执法(最狭义)甚至仅指行政监督检查和行政处罚行为,不包括行政审批、许可、行政征收、行政给付等其他行政处理行为。但无论是广义的行政执法,还是狭义的行政执法,甚或是最狭义的行政执法,都涉及行政程序问题。行政程序是行政执法的存在形式,没有行政程序,行政执法不可能存在,不可能进行。因此,研究行政执法不能不同时研究行政程序。当然,行政执法也不等于行政程序,行政执法除了有程序问题以外,还有体制问题、主体问题、权限问题、手段问题、依据问题、监督机制和保障机制问题,等等。

行政程序包括整个行政行为(广义的行政执法)的程序:既包括行政立法程序,也包括行政执法(狭义的行政执法)和行政司法的程序,自然也包括行政监督检查和行政处罚(最狭义的行政执法)的程序。行政执法依其广义、狭义分别是行政行为的全部或一部,而行政行为乃是行政程序的内容。没有行政行为,没有行政执法,行政程序就失去了存在的意义,行政程序不可能离开行政执法等行政行为而独立存在。因此,研究行政程序,必须同时研究行政行为,必须同时研究作为行政行为的行政执法。当然,研究行政程序必须同时研究行政执法不等于其研究范围限于行政执法,行政程序除了有程序制度问题(如行政执法程序制度、行政立法程序制度、行政司法程序制度)以外,还有程序价值问题、程序观念问题、程序原则问题、程序法源问题、程序运作环境问题,等等。

正是基于行政执法与行政程序二者的密切关系,本课题组将行政执法与行政程序两个课题结合起来进行研究。首先,我们于2001年申请了国家

社科基金项目“行政执法问题研究”课题,之后,我们又于2002年申请了教育部人文社科“十五”规划项目“行政执法与行政程序研究”课题。本课题组同时对这两个课题进行研究,准备形成三项既相互联系但又各有重点的研究成果:两本专著(《行政执法研究》和《行政程序研究》)和一份法律试拟稿(《中华人民共和国行政程序法试拟稿》)。当然,这两个课题虽有密切联系,但却是两个独立的课题。如前所述,行政执法课题除了研究执法程序以外,还要研究行政执法体制、执法主体、执法权限、执法手段、执法依据、执法监督、执法保障诸问题;行政程序课题除了研究行政执法程序以外,还要研究行政立法程序、行政司法程序、行政合同程序、行政指导程序以及程序价值、程序观念、程序原则、程序法源、程序运作环境等问题。

《行政执法研究》一书包括十章和三个附录。第一章研究行政执法的基本理论问题,包括行政执法概念的提出,行政执法制度形成的政治、经济、文化背景及其历史意义;行政执法的涵义,人们在不同时间、不同场合使用“行政执法”赋予其涵义的差别,以及行政执法制度的发展和改革:改革的广度、深度、性质及发展方向。

第二章研究行政执法的功能和作用,主要从三个方面,或者说从三个角度探讨:其一是探讨行政执法对于实现法的规范的作用,即所谓“使法从文本规定转化为人们的实际行为规范”的作用;其二是探讨行政执法对于实现公民权利的作用,即所谓“使权利从‘应然’变成‘实然’”的作用;其三是探讨行政执法对于构建、维护和保障秩序的作用,即所谓“使秩序从静态设计转化成动态建构”的作用。

第三章研究行政执法体制与行政执法主体。关于执法体制问题,本章主要探讨公共行政与国家行政的关系、中央行政与地方行政的关系、一般行政(政府)与部门行政(政府部门)的关系;关于执法主体,本章主要探讨行政机关、法律、法规授权的组织、行政机关委托的组织等在行政执法中的法律地位,探讨何种机关、组织具备何种条件方具有行政主体资格,何种机关、组织在何种条件下不能成为行政主体,以及在行政执法改革过程中,对于各种新出现的执法组织形式,如在联合执法、综合执法、“政府超市”等执法形式中,如何确认行政主体,等等。

第四章研究行政执法原则。本章首先探讨行政执法原则的一般概念、意义和法律原则在行政执法中的地位、作用,研究一般法律原则与行政执法

的关系,然后逐条具体探讨行政执法各项原则的内涵、外延及其发展、演变和在国内外适用的情况。本章主要研究的行政执法原则有依法行政原则及其下位原则:法律优位原则和法律保留原则、人性尊严原则、平等原则、信赖保护原则、比例原则、禁止不当联结原则、诚实信用原则。本章还粗略介绍了适用于行政执法的一些其他原则,如重视公益原则、明确性原则、期待可能性原则、行政效率原则、正当程序原则、职权调查原则等。

第五章研究行政执法行为与行政执法手段。对此,本章首先探讨现代社会行政行为模式的转变以及作为这种转变根据的理论基础和法律基础,分析“强制行政”与“非强制行政”、行政的“强制性”与“服务性”、“服务行政”与“行政收费”的关系及改革路径;然后依序探讨各种传统的和现代行政执法行为与手段:行政命令与行政指导、行政规划与行政给付、行政规制与行政合同、行政监督与行政检查、行政处罚与行政强制;最后,作者还研究了行政执法行为方式的民主化趋势。

第六章研究行政执法的法律适用与法律解释。关于法律适用,本章主要研究法律适用的一般规则,特别是法律规范发生冲突时的选择适用规则,如上位法优于下位法、新法优于旧法、特别法优于普通法,等等,以及法律适用最常出现的问题及其原因和解决对策。关于法律解释,作者主要研究法律解释主体(如立法机关、行政机关、司法机关)、法律解释体制(立法解释、行政解释、司法解释、地方解释的权限和相互关系)、法律解释的方法(如文义解释法、系统解释法、目的解释法、限定解释法、扩充解释法、矫正解释法、偏转解释法等)以及法律解释的效力等。

第七章研究行政执法程序。本章首先从探讨程序正义与实体正义的关系入手,论证执法程序对于保障行政执法公正、有效的重要意义和价值;接着作者阐述了行政执法程序的主要制度,包括情报公开制度、告知制度、听取陈述和申辩制度、职能分离制度、不单方接触制度、回避制度、记录和决定制度、说明理由制度、时效制度、救济制度等;然后本章探讨了行政执法程序在实际运作中可能出现的矛盾和问题(如“完美的正义”与“迟到的正义”、“迟来的正义”与“粗糙的正义”、正当程序与法定程序等的关系)及其解决方案;最后作者具体探讨了行政公开与保守秘密、保护隐私权的辩证统一关系以及行政公平与保护弱者、保护少数的辩证统一关系。

第八章研究行政执法监督。本章首先阐释行政执法监督的概念与分

类,其阐释的主要分类有国家监督与社会监督、内部监督与外部监督、对机关的监督与对人员的监督、对合法性的监督与对合理性的监督以及事前、事中与事后监督等;然后作者探讨了行政执法监督的地位和作用,关于执法监督作用,作者主要概括为下述五个方面:对加强和完善法制的作用、对促进政府职能转变的作用、对保障相对人合法权益的作用、对督促和保障行政机关履行法定职责的作用、对预防和纠正执法人员执法过错的作用;接着作者分别从权力机关监督、行政机关监督、司法机关监督、社会监督四个环节研究了行政执法监督的体制;最后作者探讨了改进和完善我国行政执法监督的途径,并提出了相关的设想和建议。

第九章研究行政执法观念,本章主要从分析中国人世对行政执法机关和行政执法人员观念的影响出发,探讨在经济全球化背景下我国国家公职人员行政执法观念的更新,其中涉及的最重要的观念主要包括国际化观念、法制统一观念、正当程序观念、自觉接受监督观念、有限干预观念和执法为民观念(即为人民服务,为相对人服务的观念)等。

第十章研究行政执法的物质手段。本章首先探讨了行政执法物质手段的涵义、形式与功能,关于行政执法物质手段的功能,本章概括为五个方面:提高行政执法的有效性、保障行政执法的统一性、用以控制行政执法行为以及作为衡量行政执法能力的客观指标和正确实施行政执法行为的基本条件;然后作者重点研究了我国目前在行政执法物质手段方面存在的主要问题及产生这些问题的原因,并探讨了完善我国行政执法物质手段运行机制的途径,包括实行行政执法物质手段运行的法定主义、强化对行政执法物质手段运行的监管和法制监督、明确行政执法物质手段的权属关系、在行政执法物质手段运作方面引入市场竞争机制、全面实施政府采购制度,以及加强对行政执法物质手段运行的财政和审计监督等。

本书作者的分工如下:

姜明安(北京大学法学院教授)撰写前言、第一章、第二章、附录一、附录二,负责全书的设计、统稿和定稿;

方军(国务院法制办复议处处长)撰写第三章;

李洪雷(北大法学博士,中国社科院法学所助理研究员)撰写第四章;

石红心(北大法学博士,现在美国做研究工作)合作撰写第五章;

李凌波(北大法学博士,北京市法制办副处长)合作撰写第五章;

陈斯喜(全国人大法工委国家法室主任)撰写第六章;

何兵(北大法学博士,中国政法大学法学院副教授)撰写第七章;

石佑启(北大法学博士,中南财经政法大学副教授)撰写第八章;

戚建刚(中南财经政法大学讲师)撰写第九章、第十章;

毕洪海、赵宏、杨洁梅、余忠尧(分别为北大博士生、硕士生)记录、整理、归纳和撰写《行政程序法(试拟稿)》理论研讨会综述(即附录三)。

姜明安

2003年10月26日

CONTENTS 目 录

第一章 行政执法导论	1
一、伟大的转变：从“管理”到“执法”	1
二、行政执法的涵义：行政行为之全部或一部？	6
三、行政执法的改革：方式变革或机制转换？	10

第二章 行政执法的功能与作用	15
一、执法：使法从文本规定转化为人们的实际行为规范	15
二、执法：使权利从“应然”变成“实然”	22
三、执法：使秩序从静态设计转化成动态建构	29

第三章 行政执法体制与行政执法主体	
——行政的统一与分权	37
一、公共行政与国家行政	37
二、中央集权与地方分权	42
三、政府主体与部门主体	48
四、联合执法与单独执法	55
五、“政府超市”与衙门分立	60
六、行政执法体制改革与行政执法主体资格确认	66

CONTENTS 目 录

第四章 行政执法的原则

——行政的合法性与合理性	73
一、行政执法与法律原则	73
二、依法行政原则之一：法律优位原则	76
三、依法行政原则之二：法律保留原则	77
四、人性尊严原则	83
五、平等原则	87
六、信赖保护原则	91
七、比例原则	102
八、禁止不当联结原则	108
九、诚实信用原则	111
十、其他行政执法原则	116

第五章 行政执法行为与行政执法手段

——行政的民主性与强制性	120
一、行政行为模式及其理论基础的转变	120
二、行政命令与行政指导	129
三、行政规划与行政给付	136
四、行政规制与行政合同	145
五、行政监督与行政检查	151
六、行政处罚与行政强制	153
七、行政执法行为与方式的民主化趋势	154

CONTENTS 目 录

第六章 行政执法中的法律适用与法律解释	
——行政的法律从属性与裁量性	156
一、行政执法中的法律适用和法律解释	157
二、法律适用中的“规范冲突”与“冲突规范”	166
三、行政法律解释体制、原则和方法	181
第七章 行政执法程序	
——行政的目标与途径	195
一、实体正义与程序正义	195
二、行政程序的基本制度	199
三、行政程序所涉基本问题	205
四、行政公开与保守秘密、保护隐私权	214
五、行政公平与保护弱者、保护少数	223
第八章 行政执法监督	
——行政的激励与控制	227
一、行政执法监督的概念与分类	227
二、行政执法监督的地位和作用	233
三、行政执法监督体制	238
四、完善行政执法监督	259

CONTENTS 目 录

第九章 中国入世与行政执法观念	271
一、加入 WTO 与我国行政执法观念的更新	271
二、行政执法的国际化观念	272
三、行政执法的统一性观念	277
四、行政执法的程序性观念	284
五、行政执法的监督观	291
六、行政执法的干预观	300
七、行政执法的服务性观念	309
 第十章 行政执法的物质手段	 313
一、行政执法物质手段的涵义、形式与功能	313
二、我国行政执法物质手段的主要问题 及其原因	318
三、完善我国行政执法物质手段运行机 制的途径	326
 附录一 中华人民共和国行政程序法 (试拟稿)	 336
附录二 关于《行政程序法(试拟稿)》 的说明	353
附录三 《行政程序法(试拟稿)》理论 研讨会综述	365

第一章 行政执法导论

一、伟大的转变：从“管理”到“执法”

长期以来,人们一直将行政等同于管理。我国古书中所谓“召公、周公行政”,即指国家政务管理。^①《汉语大词典》对行政的释义有二:其一为“执掌国家政权,管理国家事务”;其二为“机关、企业、团体等内部的管理工作”。^②可见,无论古今,行政均指管理,管理无论内外,均可谓之“行政”。在许多外国学者的著述和词典、辞典中^③,通常也将行政与管理等同,如德国学者平纳特在其所著《德国普通行政法》一书中说,“行政”一词常用于超出公法的其他地方,例如“家务管理”、“财产管理”等形式。这里提到的行政(作为行政法依归的行政),乃是国家机器及其组织的“公共行政”(公共管理)。^④原苏联行政法学者更是不仅将行政等同于管理,而且将行政法定义为“管理法”。^⑤

虽然长期以来行政一直被人们视同于管理,或谓公共管理、国家管理,但在西方资产阶级革命以前,行政通常指国家整个政务管理,是指管理整个国家事务;而在西方资产阶级革命以后,立法、行政、司法三权分立,行政则仅指除立法、司法以外的国家管理。西方许多传统的行政法学家都曾这样给行政下定义:所谓行政,乃除立法、司法以外的一类国家(及其他公权力主体)职能(作用、活动、行为)。^⑥至于作为行政的国家职能(作用、活动、行为)的实质和内容,则可归结为执行与管理。所谓执行,可包括执行法律、政策、命令、指示、决议、决定,等等。所谓管理,可包括组织、指挥、发布命令、禁

① 参见夏书章主编:《行政管理学》,山西人民出版社1985年版,第1页。

② 参见罗竹风主编:《汉语大词典》,汉语大词典出版社2000年版,第915页。

③ 参见《新英汉词典》,上海译文出版社1985年版,第15页;《俄华大辞典》,时代出版社1956年版,第11页。

④ 参见〔德〕平纳特著:《德国普通行政法》,朱林译,中国政法大学出版社1999年版,第15页。

⑤ 参见〔俄〕瓦西林科夫主编:《苏维埃行政法总论》,姜明安等译,北京大学出版社1985年版,第1—4页;〔俄〕波巴瓦伊著:《苏维埃行政法总论》,法律出版社1982年版,第1页。

⑥ 参见〔美〕古德诺著:《政治与行政》,〔德〕奥托·迈耶、萨尔魏、阿恩特文、弗莱纳等人所著德国行政法著作以及〔日〕南博方、室井力、盐野宏等人所著日本行政法著作。

令、实施许可、征收、进行监督、检查、对违规者给予处罚、强制,等等。

执行并不等于执法。执法在执行中的比重决定行政的性质。古代的行政虽然可界定为国家整个政务管理,但这是就广义的行政而言。在古代,同样存在狭义的行政,狭义行政不包括宏观决策,宏观决策是作为最高统治者国王(皇帝)的行为,而狭义行政则是国王之下的官僚机构执行国王的命令、指示,下级官僚机构执行上级官僚机构的命令、指示,对国家具体事务进行管理的活动。古代社会虽然也存在某些法律(一些国家的法律可能多一些,一些国家的法律可能少一些,却不可能存在完全无法律的国家),但是,数量无疑很少(主要是刑法),而且,古代一般没有由人民选举产生的,反映人民意志的专门立法机关(像我国这样的东方国家更是如此)。因此,古代官僚机构的行政主要是(或基本上是)执行最高统治者和上级官僚机构的命令、指示,而不是执行法律。即使其中有一星半点的执法因素,它也完全不能影响古代行政的整体性质。古代行政整体上只能是行政管理,而不可能是“行政执法”。

在现代,国家事务有了立法、行政、司法等的分权或分工。从理论上说,行政作为执行和管理,其执行主要应该是执行法律,其管理主要应该是依法实施法律。当然,除了法律以外,行政还要执行中央政府和上级政府制定的政策,执行本级行政机关所作的决议、决定,执行行政首长的命令、指示等。行政的职能和任务是多方面的。但不管有多少职能和任务,执法应该是现代行政的基本要素。但是,从事实层面说,由于各国的国情不同,民主法治的水平不同,执法在各国行政中所占的比重仍然是很不一样的。有的国家执政者重视法治,在各个方面、各个领域都制定了比较完善的法律,因此,这些国家的行政主要是执法,其行政管理实质即是行政执法。而在另外一些国家,执政者轻视法律,他们习惯于以政策代法、以命令代法、以言代法。这些国家虽有立法机关之设,但多只重其形式而并不寄希望它发挥多大作用。这些国家自然不可能有完备的法律,即使有一些这样那样的法律,也并不准备真正使之付诸实施。因此,这些国家的行政主要不是执法,而是执行领导人的命令、指示,执行执政者的政策。其行政的实质是依领导人、执政者的随心所欲且往往是反复无常的意志管理社会,管理相对人,而不可能是行政执法。

我国在计划经济时代,国家机关也有立法机关、行政机关和司法机关之分,但作为立法机关的人民代表大会很少立法,甚至很少开会,很少制定和发布决议、决定。从而行政的基本职能和任务不是执法,不是执行人民代表

机关的决议、决定,而是执行党的政策,执行政府的计划,执行领导人的指示,执行上级的命令等。行政的依据主要是红头文件和行政长官的指示、命令。直至20世纪70年代末80年代初,我国行政各领域(公安、工商、交通、城建、税务、海关、贸易、商检、环保、质监、计量、医药、卫生、文化、教育、科技、体育等)尚处于基本无法,甚至完全无法的状态,此时的行政还只是“管理”(行政管理),而不是“执法”(行政执法)。^① 尽管这个时期的行政管理与半个世纪或一个世纪以前的行政管理在内容和范围上已经有了很大的变化,但性质上并没有根本转变。我国行政从“管理”到“执法”的转变(即性质上的根本转变)是从80年代中期开始的。1984年,当时的全国人大常委会委员长彭真同志在一次与新闻界人士的座谈会上明确提出我们国家要开始一个历史性的转变:“要从依靠政策办事逐步过渡到不仅依靠政策,还要建立、健全法制,依法办事”^②。此后,国家立法,特别是行政领域的立法,明显加快了步伐。1984年至1990制定的法律和重要行政法规就达几百件之多。其中:

涉及公安管理的有:《公民出入境管理法》、《外国人出入境管理法》、《集会游行示威法》、《保守国家秘密法》、《治安管理处罚条例》、《消防条例》、《居民身份证条例》、《道路交通管理条例》、《民用爆炸物品管理条例》等;

涉及工商、税务管理的有:《企业法人登记管理条例》、《广告管理条例》、《工商企业名称登记管理暂行规定》、《城乡个体工商户管理暂行条例》、《私营企业暂行条例》、《投机倒把行政处罚暂行条例》、《农业税条例》、《工商统一税条例》、《产品税条例》、《增值税条例》、《营业税条例》、《资源税条例》、《盐税条例》、《国营企业所得税条例》等;

涉及外经、外贸管理的有:《外资企业法》、《中外合作经营企业法》、《涉外经济合同法》、《进出口商品检验法》、《进口货物许可制度暂行条例》、《边境小额贸易暂行管理办法》、《技术引进合同管理条例》等;

涉及医药、卫生管理的有:《国境卫生检疫法》、《传染病防治法》、《药品管理法》、《公共场所卫生管理条例》、《医疗事故处理办法》、《学校卫生工作

^① “行政管理”与“行政执法”在字面涵义上并非是对立的,在现代,行政管理应该也必须通过行政执法实现,行政执法就是实施行政管理。但是,这里使用“行政管理”与“行政执法”是将二者作为行政的两种模式,赋予了二者某种对立的涵义:“行政管理”是指人治状态下的行政,此种行政以长官意志为依归;“行政执法”是指法治状态下的行政,此种行政以体现人民意志和利益的法律为依归。

^② 见1984年4月8日《人民日报》第1版。

条例》、《化妆品卫生监督条例》、《麻醉药品管理办法》、《医疗用毒性药品管理办法》、《精神药品管理办法》、《放射性药品管理办法》等；

涉及海关管理的有：《海关法》、《关税条例》、《海关法行政处罚实施细则》、《海关工作人员使用武器和警械的规定》等；

涉及农业、林业管理的有：《草原法》、《森林法》、《渔业法》、《野生动物保护法》、《种子管理条例》、《家畜家禽防疫条例》、《兽药管理条例》、《森林防火条例》、《森林病虫害防治条例》等；

涉及土地、水、矿产资源的有：《土地管理法》、《水法》、《矿产资源法》、《河道管理条例》、《土地复垦规定》、《矿产资源勘查登记管理暂行办法》、《矿产资源监督管理暂行办法》等；

涉及城建、环保管理的有：《城市规划法》、《地名管理条例》、《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《风景名胜区管理暂行条例》、《环境噪声污染防治条例》等；

涉及交通、邮电管理的有：《邮政法》、《水路运输管理条例》、《航道管理条例》、《公路管理条例》、《渔港水域交通安全管理条例》、《铁路运输安全保护条例》、《铁路交通检疫管理办法》、《民用机场管理暂行规定》、《国内航空运输旅客身体损害赔偿暂行规定》等；

涉及教育、科技、文化、体育管理的有：《教育法》、《高等教育管理职责暂行规定》、《普通高等学校设置暂行条例》、《扫除文盲工作条例》、《高等教育自学考试暂行条例》、《学校体育工作条例》、《幼儿园管理条例》、《广播电视设施保护条例》、《水下文物保护管理条例》、《关于严禁淫秽物品的规定》、《专利法》、《技术合同法》、《科学技术进步奖励条例》、《关于技术转让的暂行规定》、《关于进一步推进科技体制改革的若干规定》、《实验动物管理规定》、《国家体育锻炼标准施行办法》等；

涉及国防、外事管理的有：《兵役法》、《中国人民解放军军官军衔条例》、《中国人民解放军现役军官服役条例》、《军事设施保护条例》、《征兵工作条例》、《中国人民解放军现役士兵服役条例》、《外交特权与豁免条例》、《外国记者和外国常驻新闻机构管理条例》等。

至 20 世纪 90 年代以后，我国进一步加快了行政法的立法步伐，不仅部门行政法逐步趋于完善，而且开始逐步制定和健全作为行政法基本体系架构支柱的基本法，如《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《行政监察法》、《立法法》、《国务院组织法》、《地方组织法》、《行政许可法》以及正在制定的《行政强制法》、《行政程序法》等。

作为行政法基本体系架构支柱的基本法不完全同于部门行政法。首先,部门行政法只适用于相应行政管理部门或领域,而行政基本法适用于所有或多个行政管理部门。如作为部门行政法的《治安管理处罚条例》只适用于公安管理的治安管理领域,而作为行政法基本法的《行政处罚法》则适用于所有行政管理部门(公安、工商、海关、税务、文化、教育、科技等)的行政处罚,作为行政法基本法的《行政程序法》更是不仅适用于所有行政管理部门的行政处罚,而且适用于所有行政管理部门的所有行政行为。其次,部门行政法通常只为各行政部门的行政管理提供法律依据,而行政基本法同时为整个行政法制监督、行政责任和行政救济提供法律依据。例如,《行政监察法》、《行政诉讼法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》为对行政行为的监督,对行政机关及其工作人员违法、失职行为责任的追究,对合法权益受到侵犯的行政相对人的救济提供了法律依据。第三,部门行政法为行政从“管理”转化为“执法”提供了直接的动力和条件,没有部门行政法,执法即失去了前提:相应部门、相应行政领域没有法,无法可执,则只能按政策办事,按长官指示办事,“管理”不可能转化成“执法”;而行政基本法则为部门行政法的健全、完善提供了动力和条件,因为行政复议、行政诉讼、国家赔偿启动了对各部门行政行为的合法性审查,如果某部门行政法不健全、不完善,败诉、赔偿的压力就会促使该部门尽快去健全、完善该部门行政法,而《行政程序法》一类的行政基本法亦可以指导部门行政法的健全、完善。

改革开放二十多年来,我国各个行政管理部门和领域都已陆续出台了不少法律、法规和规章,虽然尚未达到健全、完善的程度,某些部门(如新闻、出版、结社等部门)可能还很不完善,但整体上应认为已初步实现了有法可依。就行政基本法而言,作为构成行政法体系的支柱的基干法律,现在大多数也已制定出来了,并且由这些法律设计的制度(如行政复议制度、行政诉讼制度等)也已陆续开始运作。因此,我国的行政在整体上应认为已初步实现了由“管理型”到“执法型”,由“人治型”到“法治型”的转变,行政管理在很大程度上已转化成了行政执法。

行政由管理到执法的转变是一项具有重大历史意义的转变。首先,这一转变反映了民主政治对行政的要求。民主,意味着人民当家作主,政府和政府机关工作人员是人民的公仆。政府执行行政职能不应以“主人”的身份“管理”人民,而是受人民的委托,根据人民的意志办理国家内政外交事务。因此,在民主制度下,行政的实质是执行人民的意志,而人民意志的集中体现是法律,故民主制度下的行政的实质即是执法。其次,这一转变反映了现