



中国走向

应松年 著

行政

法治

探索

ZHONG GUO ZOU XIANG XING ZHENG FA ZHI TAN SUO



中国方正出版社



中国走向行政法治探索

应松年 著

中国方正出版社

（北京）

图书在版编目 (CIP) 数据

中国走向行政法治探索/应松年著. —北京: 中国方正出版社,
1998. 5

ISBN 7-80107-236-7

I. 中… II. 应… III. 行政法—立法—研究—中国 IV
. D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 12229 号

中国走向行政法治探索

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编: 100813)

北京燕山联营印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 17.75 字数: 440 千字

1998 年 5 月北京第 1 版 1998 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 28.00 元

(该书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

行政法工作者的追求（代序）

起意编著本书是1996年。1996年，是自1981年在厦门召开中国第一本行政法学教材《行政法概要》编写会，揭开了我国行政法学研究新的一页的15周年，又是1986年成立行政立法研究组，从而为促进我国行政法制建设作出很大贡献的10周年。我有幸参加了《行政法概要》的编写，成为行政立法研究组的一员，并承担了具体的组织工作，因而，我国行政法发展历程中的这两件大事，也是我个人从事行政法教学、研究工作历史中的大事。更为重要的是，1996年江泽民同志提出了依法治国这一治国方略，这将对我国依法行政的理论与实践产生深远的影响，对于行政法学者来说，显然是令人鼓舞、催人奋进的大事，碰巧，这一年也是笔者从教35周年。中国人喜欢逢五逢十，1996年承载着这么多的涵义，对我个人来说，无疑是值得纪念的年份，于是就有了这个念头：将这十余年所写的有关行政法学的文章、短简选编成集。论文、短简较之著作，其实更具有时代性和针对性，更直接、快捷地反映个人对当时行政法学、行政法制的热点、重点问题的意见、见解和关注，更具有短、平、快的性质，更多些对已有成果的借鉴和融合。但较平时对这些文章和短简疏于保存，发表后，就以为完成了写作的初衷，常随手搁置，多有散失，此次选集，也仅以手边的部分短文为限。也许这些见解并不成熟，并不圆满，但我个人的学术活动和经历，常与我国行政法学研究和行政法制建设的发展同步。因此，这本集子也许能从一个

侧面反映出我国行政法制与行政法学发展的历程和轨迹。

中国研究行政法，始于 30 年代，那时深受日本行政法的影响。50 年代曾有过以学习苏维埃行政法为中心，希望在此基础上建立中国行政法学的短暂时期，但为时极短。此后长期停顿。1981 年，法学教材编辑部决定以王明灿为主编撰写一本统编教材《行政法概要》，这是新中国行政法研究的第一个成果。

编写教材也是组织队伍、锻炼人才的过程，从此新中国有了自己的行政法学研究和研究行政法学的队伍，我们将永久铭记王明灿同志的贡献！

1986 年，对我国行政法制建设，对行政法学研究的发展，是一个有意义的年份。著名法学家陶希晋，在中国完成了刑法、刑诉、民法、民诉立法的基础上，提出了在中国建设宪法统率下的新六法的主张，即完成行政法和行政诉讼立法的设想。陶老运用其影响，在北京组织了行政立法研究组。在北京的主要教学、科研单位——北京大学、中国人民大学、中国政法大学、社科院法学所和实际部门——全国人大常委会法工委、国务院法制局、最高人民法院及北京市政府法制办等单位共 14 人参加。陶老给行政立法研究组设定的任务是：在全国人大常委会法工委领导下，起草具有全局意义的重大的行政法草案，名之曰试拟稿，作为“毛坯”提供给法工委。此后，行政立法研究组相继起草了行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法等试拟稿。几年来，中国的民主法制建设取得了引人瞩目的巨大进展，有人称之为：“异军突起”。追念及此，我们自然无限缅怀陶老的远见卓识，也应该感谢我国立法机关对行政法学工作者的信任和提供其发挥作用的广阔天地。广大行政法理论工作者积极投入行政法制建设的实践，大大促进了我国行政法学的发展，理论不再“灰色”而“葱郁常青”，这是学术发展的康庄大道。

当前，我国行政法正面临着一个新的发展时期。党的十五大已将依法治国确定为治国方略。依法治国，建立社会主义法治国家成为我国政治体制改革的目标。这一目标反映了人民的愿望、历史的

规律，也一直是行政法工作者的关注和热望所在。可以说，这是建国以来法学界最重大的事情，它为整个法学的发展展示了令人振奋的前景。依法治国的核心和关键是依法行政。建设社会主义法治国家最重要的部分就是建设法治行政。这是法学界公认的命题。多年来，广大行政法学者，包括作者在内，从建立行政法的基础理论开始，就始终研究、探索着在中国实行行政法治的途径，这一努力是与我国行政法和行政法制的客观发展规律相一致的。党的十五大以后，研究依法行政的理论和实践，更是广大行政法学者不可推卸的历史责任，也是行政法学发展的新契机。而瞻利于后望，但愿这本集子能成为读者了解我国行政法学探索、发展行政法治之路的窗口，并有助于在此基础上实现新的开拓。

应松年

1998年于北京为公桥畔

☆中国走向行政法治探索

目 录

行政法工作者的追求（代序）	（1）
---------------------	-----

一

指导机构改革的纲领性文献

——学习《邓小平文选》的体会	（1）
学习《邓小平文选》提高对制度改革问题的认识	（14）
我国法制建设的任务	（23）

二

行政法学理论基础知识初探	（36）
行政法理论基础知识问题的反思与探索	（45）
简说行政法	（51）
论政府法制	（61）
政府法制十年反思	
——政府立法中的问题及其改革	（73）
建立市场经济体制离不开行政法	（87）
依法行政论纲	（100）
依法治国的关键是依法行政	（113）

论依法行政.....	(115)
------------	-------

三

试论行政管理学的研究对象和研究重点.....	(118)
论国家管理经济的手段.....	(130)
论行政管理体制.....	(140)
行政管理的基本原则.....	(149)
试论行政法学与行政学的关系.....	(155)
国家机关与行政法律管理.....	(160)
论行政管理法制化.....	(170)

四

行政司法与行政诉讼.....	(182)
论行政诉讼的几个理论问题.....	(196)
行政诉讼的基本原则.....	(202)
论行政行为的司法监督.....	(218)
促进我国行政法制建设的健全和发展的重要法律 ——在“实施行政处罚法座谈会”上的发言.....	(229)
行政诉讼新探 ——行政诉讼法实施一周年的思考.....	(233)
行政复议范围问题之研究.....	(243)
行政复议适用法律问题之研究.....	(249)
行政复议机构与管辖问题之研究.....	(257)
关于仲裁制度的通信.....	(265)

五

国家赔偿立法探索.....	(268)
我国民主与法制的新进展	
——祝国家赔偿法颁布实施.....	(284)
保护人权的重要法律	
——在实施国家赔偿法座谈会上的发言.....	(295)

六

论行政法律责任.....	(299)
行政处罚立法探讨.....	(310)
规范行政处罚的基本法律.....	(326)
乱罚款当寿终正寝	
——法律依据 法定机关 法定程序三位一体.....	(338)
贯彻行政处罚法之关键.....	(342)
《行政处罚法》与依法治国、依法行政	(345)

七

论行政程序法.....	(355)
行政程序立法探索.....	(368)

八

略论行政组织立法与行政机构改革的关系.....	(382)
试论行政机关组织法.....	(390)
关于机关工作岗责任的几个问题.....	(399)

行政机关编制法论纲.....	(405)
行政机关编制法的法律地位.....	(420)

九

我国行政法学的现状与展望.....	(426)
向新的高峰迈进	
——90年代我国行政法学展望	(432)
行政法学研究方兴未艾.....	(444)
为进一步发展和繁荣我国行政法学研究而奋斗	
——中国法学会行政法研究会	
十年工作回顾与展望.....	(448)

十

把收费纳入法制轨道.....	(452)
“三乱”的实质是个法律问题	
——法律专家应松年教授谈治理“三乱”	(455)
力克行政处罚“乱”与“软”	(457)
任何人的权力都是有限的.....	(459)
前车覆，后车戒.....	(461)
改革——行政法研究的当务之急.....	(463)

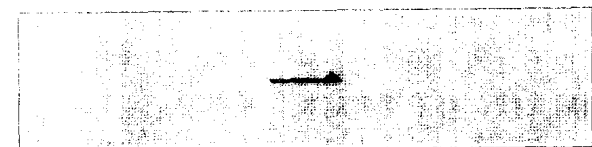
十一

《中国行政法学教程》序	(465)
《行政诉讼法实用教程》序	(467)
《国家赔偿法的理论与实务》序	(469)
《秩序·权力与法律控制——行政处罚法研究》序	(471)

《市场经济与行政法学新视野论丛》序	(472)
《日本的公务员制度与经济发展：变化与触媒》	
中文版前言	(474)

十二

关于行政立法	(476)
中国的工业发展与环境保护	(483)
中国对少数民族和宗教自由的保护	(494)
中国的国家赔偿法	(502)
中国行政诉讼法的实施	(509)
中国的行政诉讼制度	(516)
中国中央与地方立法的新发展	(525)
对政府行为进行法律监督的新机制	(540)
后记	(551)



指导机构改革的纲领性文献

——学习《邓小平文选》的体会

在党的领导下，对全国各方面的工作进行改革，以充分发挥社会主义制度的优越性，这是贯穿于《邓小平文选》中的一个重要思想。1975年，为清除“文化大革命”的动乱，邓小平同志提出了对各项工作进行全面整顿的主张。在一定意义上说，整顿是为了兴利除弊，也是改革的一种形式。1976年粉碎“四人帮”以后，根据我国的具体情况，以马克思主义为指导，实现工作重点的转移。为将我国建设成为一个强大的社会主义国家，邓小平同志又提出了对全国各方面工作进行全面、系统改革的主张。1982年4月10日在政治局会议的一次讲话中，以后又在党的十二大开幕词中强调指出，要将机构改革和经济体制改革列为今后一个长时期，至少到本世纪末的近20年内必须抓紧的四件工作之一，即四项保证的第一项。邓小平同志关于改革的重要思想，内容十分丰富。本文仅就改革的一个重要方面，即机构改革工作，谈一些学习中的粗浅体会。

机构改革的时机和条件已经成熟

1976年粉碎“四人帮”以后，特别是党的三中全会以后，机构改革的“时机和条件都已成熟。”^①《邓小平文选》中好几次提到早了不行，晚了也不行的问题。它反映了客观历史进程是否发展到了正是解决问题的火候。善于掌握时机，是善于运用马克思主义，透过纷繁复杂的历史现象，抓住本质，迅速解决历史提出的任务的标志之一，是避免出现“左”的或右的错误的重要因素。

三中全会以后，全国工作的着重点，按照历史发展的要求，转向社会主义现代化建设。社会主义现代化建设，要求有与之相适应的政治上层建筑，要求国家对政治、经济和社会生活的管理建立在科学的现代化的基础上，改革那些旧的不相适应的部分。当前的机构改革，就是在这样的历史条件下提出的。

建国以后，我国机构改革（精简机构也是机构改革的一种）已进行过多次。50年代初期的一次改革，大体上适应了当时刚刚开始的对第一个五年计划为标志的社会主义经济建设，对生产力的发展起了促进作用。从这以后，虽然1956年党的第八次代表大会提出了要将全国工作的重点转向社会主义建设，但由于某些原因，这一转变始终没有实现。二十余年来，对于社会主义建设的不同发展阶段，以及如何使政治上层建筑与之相适应等问题，在理论与实践上都未完全解决，使政治上层建筑与社会主义建设的发展长期处于又相适应，又在某些方面严重不相适应的情况。今天，我国的社会主义建设，无论从规模或水平上看，都已发展到了一个全新的阶段，发展到了建设一个高度现代化的具有中国特色的社会主义强国的阶段，但是组织机构和各种制度，虽经多次变化，却大体保留着50年代形成的骨架，没有作出相应的变化。相反，在“左”的思想影响下，某

① 《邓小平文选》，人民出版社1983年7月第1版，第302页。

些违背社会主义原则的不健康的因素还得到了膨胀和发展，对社会主义建设起着阻碍和干扰作用。这说明，为了顺利进行社会主义现代化建设，对政治上层建筑进行全面的系统的改革，势在必行。

另一方面，十年动乱的结果，“左”倾错误、封建残余影响等造成的组织机构和各种制度中的弊端和缺陷，恶性发展，已经到了难以为继、十分严重的程度。全党和全国人民痛感问题的严重，对此已经不能容忍。同时，正反两方面经验的长期教育，使全党和全国人民对改革的必要性和改革的内容，也都有了比较清醒的认识。“这场革命不搞，……不只是四个现代化没有希望，甚至要涉及到亡党亡国的问题，可能要亡党亡国”。^①

总之，“经过粉碎‘四人帮’，又经过十一届三中全会一直到六中全会，创造了这个条件。我们现在可以把这个问题提到议事日程上来了。”^② 机构改革的主客观条件都已成熟。

机构改革的原因及必要性

从1976年粉碎“四人帮”以后，邓小平同志在多次讲话中，指出要对党和国家现行的一些具体制度中存在的弊端进行改革。1980年和1982年，邓小平同志在两次讲话中又分别集中指出了党和国家在领导制度和组织机构方面存在的许多严重弊端，并且指出要首先进行“党和国家领导制度的改革”和“精简机构”。全面、系统的机构改革包括的内容很多，“党和国家领导制度的改革”和“精简机构”是其中的两个主要环节。

邓小平同志对这些弊端的表现特点、形成原因和严重危害，都作了十分精辟的分析，并且提出了纠正这些弊端的切实可行的办法。这样透彻地剖析党和国家现行制度与组织机构中存在的各种弊端，

① 《邓小平文选》，人民出版社1983年7月第1版，第352页。

② 同上书，第351页。

无论是在国际或国内共产主义运动史上，都还是第一次，集中体现了中国共产党人的无产阶级伟大气魄！

邓小平同志尖锐地指出了党和国家领导制度方面存在的各种弊端，这些弊端的主要表现是：官僚主义现象、权力过分集中的现象、家长制现象、干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。

在组织机构方面存在的严重问题是：“机构臃肿重叠、职责不清，许多人不能称职、不负责任，工作缺乏精力、知识和效率”。^①

邓小平同志精辟地分析了造成这些弊端的多方面的社会历史原因。概括起来，主要有：

第一，封建主义和资产阶级思想的影响。“我们进行了二十八年的新民主主义革命，推翻封建主义的反动统治和封建土地所有制，是成功的，彻底的。但是，肃清思想政治方面的封建主义残余影响这个任务，因为我们对它的重要性估计不足，以后很快转入社会主义革命，所以没有能够完成。”^②同时，“我国经历百余年的半封建、半殖民地社会，封建主义思想有时也同资本主义思想、殖民地奴化思想互相渗透结合在一起。由于近年国际交往增多，受到外国资产阶级腐朽思想作风、生活方式影响而产生的崇洋媚外的现象，现在已经出现，今后还会增多”。^③旧思想、旧习惯本身具有相对独立性，不可能随着旧的政治经济制度的被推翻而立即消失。它们将通过各种渠道对人们的思想发生侵蚀和影响，并且在组织机构和具体制度中反映出来。

第二，权力过分集中于个人或少数人手里等现象“同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关”。^④同时，我们过去在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于第一书记，什

① 《邓小平文选》，人民出版社1983年7月第1版，第351页。

② 同上书，第295页。

③ 同上书，第296--297页。

④ 同上书，第289页。

么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。以致权力过分集中，党政不分，以党代政。^①

第三，受外国模式的某些影响。50年代，由于我们缺乏社会主义建设的经验，曾在相当一个时期内受外国模式的某些影响。实践证明，这种模式在许多问题上是不成功的，更不适合我国的国情，有害于我们事业的发展。如计划方面和管理体制的过分集中，以行政管理代替一切等等。邓小平同志认为，以为“社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制”的看法，是目前我们所特有的官僚主义的一个“总病根”。^②

第四，“左”的思想的影响。50年代后期发展起来的“左”的思想，造成了一些离开我国生产力实际水平和社会主义发展规律、违反社会主义原则的东西。例如，“从一九五八年批评反冒进，一九五九年‘反右倾’以来，党和国家的民主生活逐渐不正常，一言堂、个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上一类家长制现象，不断滋长。”^③由于“左”的思想影响，造成民主生活的不正常，这是产生党和国家具体制度中许多弊端的重要原因。

第五，没有及时制定和健全各种必要的制度和法律。上述这些弊端和缺陷所以能够形成并且没有迅速得到纠正，这与长时期没有注意制定和健全各种符合于社会主义原则的制度和法律有关。譬如，在我们党政机构以及各种企业、事业领导机构中长期缺少严格的行政法规和个人负责制，以致无章可循，影响行政效率；干部管理中缺少正常的录用、奖惩等办法，工作好坏都是铁饭碗，以致影响干部队伍的素质，造成机构臃肿，促成官僚主义的发展等等。因此邓小平同志指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思

① 《邓小平文选》，人民出版社1983年7月第3版，第288页。

② 同上书，第287页。

③ 同上书，第290页。

想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”¹⁾“官僚主义还有思想作风问题的一面，但是制度问题不解决，思想作风问题也解决不了”。²⁾

研究和了解造成弊端的各种原因，有助于对症下药，从根本上克服这些弊端，按社会主义原则建立适合于生产力发展的新制度。

机构改革的性质

这次机构改革是我国正在进行的包括政治、经济、文化各方面内容的全面的系统的改革的一部分，是破除这一部分政治上层建筑中某些陈旧过时或不适当的环节，以解放生产力，推动社会更快地前进，从这个意义上说，机构改革也是一次革命。

而且，这次机构改革的特点是，它不是随着生产力的发展和其他条件的变化，对国家机构个别落后的环节随时加以调整的一种改革，而是一种对整个组织机构中长期形成的不符合经济和社会发展需要，不符合社会主义基本原则的弊端和缺陷，集中一段时间进行的一次比较全面的系统的改革，以建立和健全新的领导制度和管理制度，因此，这次机构改革实际上还将是一次很艰巨、很深刻的革命。

但这与“一个阶级推翻另一个阶级”的革命不同，它不是社会制度的根本变革，不是要“打碎”一切“旧的”国家机器，在国家和社会政治生活中造成你死我活的激烈震荡。这是“转入和平发展时期的革命”³⁾。首先，这一革命是在社会主义制度内部，依靠社会主义制度和社会主义国家机构本身力量进行的。其次，这一革命是在党和国家的领导下，在马克思列宁主义毛泽东思想的指引下，依靠亿万人民群众，包括依靠党和国家广大工作人员的实践，自觉地

1) 参看《邓小平文选》，人民出版社1983年7月第1版，第293页。

2) 同上书，第288页。

3) 中国共产党十一届六中全会决议。