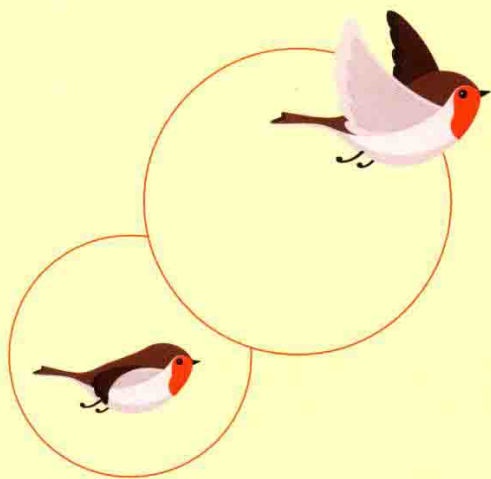


行政法

姜明安作品

姜明安/著



Administrative
Law



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

姜明安作品

行政法

姜明安/著

Administrative
Law



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政法/姜明安著. —北京:北京大学出版社,2017.6

ISBN 978-7-301-28342-4

I. ①行… II. ①姜… III. ①行政法—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第115036号

书 名 行政法

XINGZHENGFA

著作责任者 姜明安 著

责任编辑 郭薇薇

标准书号 ISBN 978-7-301-28342-4

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

印 刷 者 北京中科印刷有限公司

经 销 者 新华书店

730毫米×1020毫米 16开本 43印张 819千字

2017年6月第1版 2017年6月第1次印刷

定 价 78.00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,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

谨以此书献给为在中国实现民主、法治、宪政目标而潜心从事行政法学教学、研究的学者们和努力将行政法学教学、研究成果转化为中国民主、法治、宪政实践的立法者、法官、检察官和律师们，以及长期以来以自己不屈不挠的抗争一步一步推进中国民主、法治、宪政进程的中国公民们。

姜明安

序

本书是笔者个人独立撰写的行政法专著的第四个版本。前三个版本笔者没有使用《行政法》这个书名,而使用的是别的名称。为了反映和阐释本人行政法思想和理论的发展历程和路径,有必要将笔者的这个版本与前三个版本联系起来,并适当加以比对,以考查笔者对行政法各种相应问题的观点是怎样发展变化和为什么会出现这些发展变化的。笔者行政法专著的第一个版本于1985年8月由山西人民出版社出版,书名叫《行政法学》;第二个版本于1986年7月由北京大学出版社出版,书名叫《行政法概论》;第三个版本于1990年6月由中国卓越出版公司出版,书名叫《行政法与行政诉讼》。20世纪九十年代后,笔者将本书前三个版本中有关行政诉讼法的内容编成了另一本书单独出版,出了三版,第一版于1993年8月由北京大学出版社出版,书名叫《行政诉讼法学》;第二版于2007年3月由法律出版社出版,书名叫《行政诉讼法》;第三版将于2016年12月重由北京大学出版社出版,书名仍叫《行政诉讼法》。而本书前三个版本中的行政法内容却一直未更新、修改,仍然停留在20世纪八九十年代中国行政法刚刚起步阶段的学术语境中,其内容都已经非常陈旧了。因此,笔者今年下了最大的决心,拒绝掉种种诱惑,放下手头这样那样的工作,对本书前三个版本进行“大修”,使之“洗心革面”,在相距该书第三个版本27年后推出该书的第四个版本。现在,笔者的愿望终于实现,姜氏《行政法》的最新版本终于呈现在了各位读者面前。

也许各位要问,这20多年来笔者都干什么去了?为什么让自己当初在那么困难的年代——文革刚刚结束,中国法制千疮百孔,国人多不知行政法为何物的年代——花了那么多心血写出的东西听,任其陈旧、过时,而不加以修改、更新,任其成为废品、垃圾呢?这里我应向读者致歉,这确实不应该,确实是笔者的过错。不过,这其中也有一定客观因素:这20多年来,笔者花费了太多时间应对各种似乎不得不应酬的事务;被动或主动地应各不同方面、不同领域、不同部门的邀请,主编有关行政法与行政诉讼法的各种教科书、著作或相关案例教材、工具书达20多种。如主编的各种教材即有教育部法学核心课程教材《行政法与行政诉讼法》(北京大学出版社、高等教育出版社1999年版,至今已出6版,印刷40余次);司法部全国法律硕士专业教学用书和教育部学位管理与研究生教育司推荐研究生用书《行政法与行政诉讼法》(法律出版社2003年版,2006年再版);全国律师资格考试指定

用书《行政法学》(法律出版社1998年版);全国高等教育自学考试教材《行政法与行政诉讼法》(高等教育出版社1997年版);高等学校法学教材《外国行政法教程》(法律出版社1993年版);中共中央党校函授教材《行政法学》(中共中央党校出版社2002年版);《党员干部法治教程》(中国法制出版社2014年版);国务院法制办行政执法培训教材《行政诉讼法教程》(中国法制出版社2011年版,2015年再版);全国高等教育自学考试律师专业指定教材《行政法与行政诉讼法》(高等教育出版社2002年版);新世纪法学创新教材《行政法》(科学出版社2010年版)等。主编各种研究性著作如《行政执法研究》(北京大学出版社2004年版);《行政程序研究》(北京大学出版社2006年版);《法规审查与法规评价研究》(北京大学出版社2004年版);《行政程序法典化研究》(法律出版社2016年版)等。这20多年,笔者的许多时间都被用于主编这些教科书和著作,从而难于抽出时间对自己早期的著作进行修改更新。当然,主编这些教科书和著作也是很重要的工作,对于有关方面、有关领域、有关部门的法制教育、宣传、培训应该是发挥了一定的作用的。但是就笔者自己的学术研究来说,则不可避免地导致了学术思想和学术理论的碎片化,难以形成体系化的学说。所以,笔者今年下决心暂停担任各种主编,集中精力推出笔者自著的《行政法》第四版和自著的《行政诉讼法》第三版(将于2016年年底出版),以对自己20世纪八九十年代的旧作予以改造、重构,对这20多年主编的各种教科书和著作中自己撰写的章节的内容进行整合,使之体系化。

笔者大学毕业后一直从事行政法的教学和研究,至今已近35年。为什么这么多年来对行政法不离不弃,对之情有独钟呢?此源于笔者对行政法的下述五点认识:

其一,行政法是最基本的人权保障法。现代法治国家最重要的特征是公民的人权有切实的法律保障,而保障公民人权的最基本的法律部门是行政法。与行政法相比较,刑法、民法也保障人权,但其保障人权的作用不及行政法显著。因为民法、刑法主要调整的是自然人、法人之间以及国家与自然人、法人之间的关系,而行政法调整的主要是掌控行政权的行政机关、组织与公民、法人或者其他组织之间的关系。掌控行政权的行政机关、组织因为是以国家机器、国家公权力为后盾,故其违法、滥权、对公民人权的侵犯要比一般自然人或法人违法、甚至犯罪的侵犯都要严重得多。因而,要保障公民的人权,就特别需要法律限制、控制和规范作为公权力的行政权,如限制行政权的行政组织法、规范行政权行使的行政程序法、控制行政权和对行政侵权进行救济的行政复议法、行政诉讼法和行政赔偿法等。行政法与宪法相比较,宪法是保障人权的根本法,但宪法对人权的保障大多需要行政法予以落实,如宪法规定公民的人身自由、人格尊严和住宅不受侵犯,公民的言论自由、

通信自由和宗教信仰自由不受侵犯等^①,如果没有行政法对行政权加以控制,对行政行为加以规范,公民的人身自由、人格尊严、住宅安宁、言论自由、通信自由和宗教信仰自由能得到保障吗?显然不能。对行政权不加以法律制约,公民人权随时可能受到侵犯,这是历史一再证明了的。由此可见,行政法作为人权保障基本法的作用是毋庸置疑的。

其二,行政法是最直接的治官制权法。中国传统法制强调法的功能主要是治民,法主要是治老百姓而不是治官的工具。韩非子有言,法以治民,术以治官;^②故治民无常,唯治为法。^③故中国古代法以刑法为主,民法很不发达,治官制权的行政法则极为罕见。近现代以来,刑法仍然是统治者最重视的统治和专政工具,随着商品经济和市场交易的发展,调整自然人、法人之间财产关系和人身关系的民法也开始受到重视,但行政法在很长时期内仍被冷落,几乎被立法机关遗忘。我国直到1989年才制定《行政诉讼法》,1994年才制定《国家赔偿法》,1997年才制定《行政监察法》,1999年才制定《行政复议法》,2003年才制定《行政许可法》,2005年才制定《公务员法》,2011年才制定《行政强制法》,至今尚未制定行政程序法^④、政务信息公开法^⑤等。我国长期以来为什么只重视刑法,对民法也有所眷注,容其发展^⑥,却唯独不重视行政法,不发展行政法呢?就因为刑法、民法的主要功能是治民,行政法的主要功能是治官制权。统治者、管理者当然乐于以法治民,而不愿意以法来限制和制约自己的权力。^⑦行政法之所以最终得以发展,不是因为统治者、管理者突然变得开明起来,而是现代市场经济、民主政治的推进,人民越来越名副其实地当家作主,他们为了维护自己的权利、自由、财产,必然要通过自己的代表机关制定法律来治官制权,通过治官制权法来防止、限制和制约政府机关及其公职人员滥用权力和侵犯自己的权益。当然,治官制权法不仅指行政法,宪法也是,而且可能是更重要的治官制权法,但是宪法的治官制权功能往往要通过其他法律实现,在很多

① 见《宪法》第35—40条。

② 引自盛振为先生为马君硕所著《中国行政法总论》(台湾商务印书馆1984年版)一书的序言。

③ 引自张国华主编:《中国法律思想史》,法律出版社1982年版,第121页。

④ 1996年制定的《行政处罚法》,2003年制定的《行政许可法》和2011年制定的《行政强制法》规定了部分行政行为的程序,可以认为是三个单行的行政程序法。

⑤ 国务院于2007年制定了《政府信息公开条例》,但人大的正式立法尚未启动。

⑥ 我国古代法家重视法制,主要是重视刑法,对民法很少关注。我国历朝历代的法典,如秦律、汉律、唐律,直至明、清律,其基本内容都是刑法。至于唐六典、明、清会典等,虽有不少规范官吏行为的规范,这些规范可认为具有行政法的某些特征,但与治官制权的现代行政法乃相去甚远。

⑦ 中华人民共和国成立以后,特别是20世纪50年代后期至“文化大革命”时期的一个较长的阶段,由于“左”的思想和路线的影响,国家不仅不重视行政法,而且也不重视刑法和民法;既不以法治民和治理社会,也不以法治官和治理国家。主导整个社会的治理模式是“无法无天”的领导者个人专制与群众专政的结合。

情况下不是直接实现,行政法无疑是最直接的治官制权法。

其三,行政法是最实际的现代民主政治推进法。张知本先生指出:“中国政治不上轨道,是尽人皆知的事。考其原因,自然很多,要以从事政治的人们,只知术而不知学,只任人而不任法,只重官而不重民三者为最。”^①中国自19世纪中叶以后为什么落后挨打?其重要原因之一即是“政治不上轨道”。政治为何不上轨道?张知本先生认为最重要的原因是执政者不懂科学执政而只知玩弄权术,不实行依法执政而热衷于人治,不实行民主执政而热衷于专制、独裁。此三者中又以不民主、不“重民”为最。执政不以人为本,不让公众参与,不广泛听取广大民众的意见,何谈科学?执政独裁、专制,不发挥代议机关、立法机关的作用,何谈法治?要改变此种情况,自然需多管齐下,综合治理,但重要措施之一无疑是健全、完善有关公众参与行政决策和行政行为的行政法制以及有关行政决策和行政行为接受公众监督和人民代表机关监督制约的行政法制。行政法对现代民主不仅具有保障作用,而且具有促进作用。

其四,行政法是最基础的公平正义社会秩序维护法。罗尔斯认为,公平正义社会秩序取决于社会财富和基本权利义务的公平分配(分配正义)和对社会弱势群体的利益补偿(矫正正义)。“一个社会体系的正义,本质上依赖于如何分配基本的权利义务,依赖于在社会不同阶层中存在着的经济机会和社会条件”;“社会和经济的不平等(例如财富和权力的不平等)只要其结果能给每一个人,尤其是那些最少受惠的社会成员带来补偿利益,它们就是正义的”。^②作为国家,特别是像我国这样的社会主义国家,政府掌握着最广泛和最重要的资源,如土地、矿藏、森林,政府如何分配这些资源,如何利用这些资源产生的财富对社会弱势群体予以适当的补偿救济,是建立公平正义社会秩序的关键,而要保障政府对资源的公平分配和矫正社会财富第一次分配后可能形成的非正义,就必须完善行政法制,如行政审批许可法制、行政税费征收法制、政府采购法制和行政给付法制等。没有这些法制的保障,公平正义的社会秩序就不可能建立。

其五,行政法是最重要的科学发展促进法。小平同志说,发展是硬道理。^③根据科学发展理论,发展不仅指经济发展,而且应该包括社会发展。发展不仅指GDP的增长,而且应该包括自然生态的改善和人的生存环境的改进。但是,我们在很长的一个时期内,将发展片面理解为经济发展,以GDP作为发展的唯一指标,结果导致发展失衡,一些地区生态环境恶化、污染事件频发,地区差别、城乡差别、贫富差

① 引自张知本先生为马君硕所著《中国行政法总论》(台湾商务印书馆1984年版)一书的序言。

② [美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第5、12页。

③ 参见《邓小平文选》,人民出版社1993年版,第377页。

别增大,社会问题增多,甚至引发部分群体性事件,给社会带来诸多不稳定因素。如何解决这些问题,保障经济社会的科学和可持续发展?对策和途径之一即是推进行政法治,用行政法治保障政府决策的民主化、科学化(如以行政法规定重大发展决策必须经过利害关系人听证和专家论证),用行政法治保障科学发展决策的执行和监督(如以行政法规定科教文卫的发展指标、社会保障的发展要求,环境和生态治理的目标和途径,以及规定对于因追求形象工程、政绩工程而破坏科学发展的行为的法律责任)。总之,科学发展必须依靠法治,特别是行政法治。罗豪才教授说,现代行政法实质上是平衡法。^①平衡、统筹、兼顾、协调、可持续均是科学发展的基本要素。没有平衡,就没有科学发展,而没有行政法,就不可能保障平衡。

正是基于行政法对于国家和社会的上述重要性,笔者选择以行政法教学、研究作为自己终生的事业。正是基于对行政法的这种重要性的认识,笔者30多年来一直坚持在行政法领域耕耘、著述,并在此花甲之年后又5岁的时候推出《行政诉讼法》第三版和《行政法》第四版。

笔者这次修订《行政法》第四版,得到了我的三位学生——大连理工大学法律系副教授陈国栋博士、中国人民公安大学公安管理学院讲师周华兰博士和国家检察官学院讲师宋京霖博士的帮助,他们三位(特别是国栋博士)认真细心地帮我校对了整个稿件,纠正了我稿件中许多文字和表述的不当或错误。对此,特向他们三位表示感谢。

尽管上述三位博士以及北京大学出版社责任编辑郭薇薇女士为保证本书质量做了辛勤和细致的工作,但由于笔者本身水平和能力的限制,本书仍不可避免地会存在这样那样的不妥或错误之处。对此,衷心希望各位读者不吝指教,以使笔者能在下次改版时予以纠正。

姜明安

于北京海淀区八里庄寓所

2016年10月30日

^① 罗豪才主编:《现代行政法的平衡理论》,北京大学出版社1997年版,第16页。

姜明安行政法专著第三版本

《行政法与行政诉讼》

序

1989年4月4日,第七届全国人民代表大会第二次会议正式通过了《中华人民共和国行政诉讼法》,并决定于1990年10月1日起正式实施。《行政诉讼法》的通过和实施,标志着我国社会主义民主和法治发展到了一个新的阶段——“民”可以告“官”,“官”的行为要接受司法审查,并通过司法途径向“民”承担法律责任的阶段。

行政法与行政诉讼是现代民主和法治的产物,是现代民主国家制约行政权力滥用和保障公民合法权益的重要和必要的法律制度。但是,在我国,在一个曾有着两千多年封建专制传统影响的国度里,公民们对行政法与行政诉讼制度相当陌生:不仅作为一般群众的公民有许多人对它不熟悉,就是担负着一定国家公职的公民也有的对它不了解,甚至对它持某种不欢迎态度或抵触情绪。因此,广泛宣传行政法,向社会普及行政法和行政诉讼的有关知识是当前摆在我们法学工作者面前的一项急迫的和艰巨的任务。

笔者前几年曾写过几本行政法(包括行政诉讼法)方面的书。但是,由于当时许多行政法律、法规尚未制定出来,特别是《行政诉讼法》尚未颁布。因此,其中部分内容现在看来已经显得有些过时和陈旧了。在《行政诉讼法》已经制定和即将实施的今天,笔者有责任以新作去更新和发展旧作中的行政法理论、观点及其所依据的材料。

这部新作相对于自己的旧作,有四点改进和发展:其一,理论性有所加强,该书尽量运用马克思主义的法学理论,系统地阐释我国行政法及其制度的原理、原则,避免了过去某些著作单纯注释法律、法规的注释法学倾向;其二,实践性有所加强,该书尽量联系我国行政法制的实践,运用法学理论解决我国行政立法、行政执法、行政司法、行政法制监督、行政责任(包括行政侵权赔偿责任)、行政诉讼中的各种实际法律问题,避免脱离实际的空泛说教;其三,“法味”较浓,该书以对行政法和行政法律关系的研究、探讨和解决实际行政法律问题作为其宗旨,论述紧紧围绕着法律问题展开,避免了过去某些著作脱离行政法和行政法律关系而以大量篇幅去探讨作为行政学研究对象的行政管理问题的偏向;其四,适用性较广,该书不仅适用

于高等学校法律院系的师生,而且也适用于人民法院的法官、律师事务所的律师和公安、税务、工商、物价、海关、质监、卫生、城建、土地、环境管理等执法部门的行政执法人员以及行政监察、审计等行政法制监督部门的法制监督人员。对于想学习行政法与行政诉讼知识的一般读者,本书也具有可读性。

该书的出版正值《行政诉讼法》正式实施之际,但愿此书能对“民告官”诉讼中的原告们、被告们、法官们和律师们有所帮助。

本书尽管付出了笔者很多劳动,但不妥和错误之处仍在所难免,倘承读者不吝教正,当不胜感激。

姜明安

1990年元旦于北京厂洼寓所

姜明安行政法专著第二版本 《行政法概论》

龚祥瑞序

行政法是有关行政权行使的法律。其范围十分广泛,其作用非常巨大,它既要使国家利益和国家权威获得法律的保障,又要使国家机关及其工作人员的活动受法律的约束,其违法失职的行为要受到法律的制裁。所以,行政法是物质文明和精神文明高度结合的产物,是法治国的主要标志之一。我们社会主义国家,尤其要求民主与法制、国家集体利益与个人利益、权与法基本一致。行政法的研究、教学和宣传,刻不容缓。正当这门学科长期处于落后状态而迄今仍不很发达的时候,姜明安同志写了一本很好的行政法概论的普及教本。它的出版问世,是值得我们共同赞赏的。

该书至少有三个特点:

一、它是以本国的有关行政的法律、法规为主而编写的,富有一定的开拓精神。目前,我国法制尚不完备,有关行政方面的法律、法规尚在创建和整理的阶段,欲从其中整理出一套简明扼要的系统纲要来,是很不容易的。一书之成非一日之功。姜明安同志自1980年起就在这方面进行持续不懈的努力,他的书在一定范围内显然吸收了迄今为止已出版的同类书籍的成果。

二、它是以第一手材料为基础而编写的。姜明安同志不仅收集了他所能取得的资料,而且对之作详尽而细致的剖析,将零碎片断的律文和条例提到理论高度进行了系统的阐述。该书史料翔实,观点明确。

三、它还从我国实际出发,对行政法学上的普遍原理作了传播和介绍,使本书具有扎实的基础知识,突出了民主集中制和民主法制观念在广泛的行政领域内的运用,反映了我国社会主义法制的特色,有助于我们加强法律手段以促进体制改革和完善行政管理。这不仅对修习本门学科的同学会有所帮助,而且对做实际工作的同志也会有所裨益的。

本书还有别的优点,仅就上述三点而言,已属难得。我有幸能先读该书原稿,不胜欢欣鼓舞,故乐为之序。

龚祥瑞
1985年国庆前夕
于北京大学中关园

姜明安行政法专著第二版本 《行政法概论》

自序

要实行法治,不仅需要宪法、刑法、民法、经济法等,而且更需要有行政法。因为法治的最根本要求是政府及其工作人员依法办事,而政府及其工作人员依法办事的“法”主要是宪法和行政法。

我们国家在很长一个时期里,由于“左”的指导思想的影响,不讲法治,不实行法治。这种情况使林彪、“四人帮”两个反革命集团钻了空子,他们利用手中的权力,任意胡作非为,给人民造成了一场大灾难,给党和国家带来了一场浩劫。

“文革”的深重教训告诉我们,要保障社会主义民主,要防止个人野心家、阴谋家篡夺国家权力和滥用权力,必须实行法治。不仅要求人民群众遵守法律,按法律办事;而且还要求政府和政府领导人遵守法律,按法律办事,依法治国。这样就必须要有行政法,必须加强行政法。

今天我们党和国家的中心任务是搞社会主义现代化建设,我们的政府机关及其工作人员担负着组织、管理现代化建设的重任。要完成这一重任,必须改变传统的单纯依靠行政手段的管理方法,要转而采取主要依靠法律手段、经济手段、结合运用行政手段的管理方法。要运用法律手段实施行政管理,就必须有行政法,必须加强行政法。

但是,行政法是我国目前一个最薄弱的法律部门。要改变这种状况,必须加强对行政法的研究。不研究行政法,对行政法的调整对象、范围、形式、内容、体系、作用没有深刻的认识,要解决行政立法、行政执法、行政司法和行政法制监督的任务是不可能的。

本书试图对行政法的一般理论和我国行政法的历史发展及现状作一初步探讨。为此,笔者通过近三年的时间,阅读了中外有关行政法学著作,对我国建国以来颁布的主要行政法律文件进行了粗浅的研究,并到有关国家机关和部门进行了调查,收集了有关资料。在这个基础上,终于在我国三十六周年国庆前夕,完成了本书的写作。由于笔者理论水平不高,研究能力有限,很多问题研究得很不透彻,有些观点可能不妥当,甚至是错误的。对此,希望读者,特别是从事行政法研究的老前辈们和老师们予以教正。

三年以前,笔者曾根据自己的教学讲义,写成《行政法学》一书(已由山西人民出版社出版)。本书利用了前书的某些研究成果,但是也对前书的某些观点和资料作了不少修正,补充和发展。关于本书引用的资料,大多源于现行的法律、法规,但有时也引用了个别已经过时的法律、法规,某些章节还引用了未见诸法律、法规的目前改革中的一些具体作法。因此,读者在解决实际问题时,一定要以现行实际有效的法律、法规为准,而不能以本书为根据。这是需要预先予以说明的。

本书的写作得到我国著名宪法学和行政法学教授龚祥瑞先生和北大法律学系宪法教研室其他老师的热心指导和帮助,并承龚先生为本书作序,李志敏老师为本书题写书名。对此,作者深表感谢。

姜明安

1985年9月20日

于北京大学校内宿舍16楼107室

姜明安行政法专著第一版本 《行政法学》

肖蔚云序

我国宪法规定今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设,为了实现这一根本任务,必须坚持四项基本原则,发展社会主义民主,健全社会主义法制。邓小平同志在我国成立三十五周年庆祝典礼上的讲话所指出:“在全国实现安定团结、民主法制的基础上,我们把进行社会主义现代化建设放在一切工作的首位。”行政法学是法学的重要组成部分,是法学的一个不可缺少的部门学科。健全社会主义法制理所当然地也包括对行政法学的研究,加强对行政管理法规的制定和修改。建国初期我们比较重视法制建设,制定了宪法和一系列法律、法令,也制定了许多行政管理法规,促进了我国社会主义改造和建设事业的发展。但是后来由于“左”的思想的影响,特别是十年“文化大革命”的破坏作用,我国的法制建设、包括行政法学的建设,遭到削弱、以至停滞不前和被破坏。行政法学成为我国法学研究中比较薄弱的一门学科,对它的研究比对宪法、刑法、民法学的研究更为落后。

党的十一届三中全会以来,民主和法制的建设得到加强,法学研究也出现蓬勃发展、欣欣向荣的从来没有出现过的气象,行政法学的研究也开始提上日程。特别是社会主义现代化建设事业,不但需要宪法、刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法、经济法的制定或修改,而且急需加速对行政管理法规的制定或修改,加强对行政法学的研究,搞好国家机关的建设和体制改革,使国家机关更好地实行民主集中制的原则。以不断提高工作质量和工作效率,克服机构臃肿、人浮于事、办事拖拉和官僚主义的作风。使我国的国家机关和工作人员成为密切联系群众、为人民服务、效率极高、办事公正而又廉洁的机关和工作人员。这样将大大促进我国社会主义现代化建设事业的发展。

为了搞好国家机关建设,提高国家工作人员的责任感,加速行政法规的建设。现行宪法不但强调一九五四年宪法中的一些原则,而且又作出了许多新的规定,例如,中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则;一切国家机关都必须遵守宪法和法律;公民对任何国家机关和国家机关工作人员,有提出批评和建议的权利,对他们的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利;国务院有权制定行政法规,国务

院各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限内发布命令、指示和规章;国务院实行总理负责制,各部、各委员会实行部长、主任负责制,各级地方人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制;国家机关实行工作责任制及工作人员的培训和考核制度,县级以上地方各级人民政府依法任免、培训、考核和奖惩行政工作人员等。宪法的这些新规定说明它充分重视国家机关的建设,重视国家各级行政机关的建设,重视行政管理法规的作用。宪法的许多原则和这些新规定为加速行政法建设以及研究行政法学指明了方向,奠定了理论基础和法律基础。

有了上述的有利的法制建设的条件和形势,有了上述的宪法指明的方向和法律依据,我国行政法学的逐步发展,行政法制的逐步加强,其前景是非常美好的,其发展速度也不会是很慢的。

近几年来,姜明安同志对我国和国外的行政法学作了认真的钻研,搜集了大量的资料,翻译了外国的有关著作。在此基础上一边进行教学,一边写成此书和一些行政法方面的文章。本书全面而系统地阐述了行政法学的基本内容,体例清晰,材料比较丰富,既以中国行政法为主,又兼论了外国的行政法,是一本比较好的关于行政法学的书,而我国今日此类法学书籍又极少,因此我认为出版这本书,对于国家机关工作人员特别是政法工作者和政法院系的师生研究和学习行政法,有一定的参考价值,尽管此书还有某些不足之处,我认为出版它是有益的,故为序。

肖蔚云

1984年10月于北大蔚秀园

姜明安行政法专著第一版本 《行政法学》

肖蔚云序

我国宪法规定今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设,为了实现这一根本任务,必须坚持四项基本原则,发展社会主义民主,健全社会主义法制。邓小平同志在我国成立三十五周年庆祝典礼上的讲话所指出:“在全国实现安定团结、民主法制的基础上,我们把进行社会主义现代化建设放在一切工作的首位。”行政法学是法学的重要组成部分,是法学的一个不可缺少的部门学科。健全社会主义法制理所当然地也包括对行政法学的研究,加强对行政管理法规的制定和修改。建国初期我们比较重视法制建设,制定了宪法和一系列法律、法令,也制定了许多行政管理法规,促进了我国社会主义改造和建设事业的发展。但是后来由于“左”的思想的影响,特别是十年“文化大革命”的破坏作用,我国的法制建设、包括行政法学的建设,遭到削弱、以至停滞不前和被破坏。行政法学成为我国法学研究中比较薄弱的一门学科,对它的研究比对宪法、刑法、民法学的研究更为落后。

党的十一届三中全会以来,民主和法制的建设得到加强,法学研究也出现蓬勃发展、欣欣向荣的从来没有出现过的气象,行政法学的研究也开始提上日程。特别是社会主义现代化建设事业,不但需要宪法、刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法、经济法的制定或修改,而且急需加速对行政管理法规的制定或修改,加强对行政法学的研究,搞好国家机关的建设和体制改革,使国家机关更好地实行民主集中制的原则。以不断提高工作质量和工作效率,克服机构臃肿、人浮于事、办事拖拉和官僚主义的作风。使我国的国家机关和工作人员成为密切联系群众、为人民服务、效率极高、办事公正而又廉洁的机关和工作人员。这样将大大促进我国社会主义现代化建设事业的发展。

为了搞好国家机关建设,提高国家工作人员的责任感,加速行政法规的建设。现行宪法不但强调一九五四年宪法中的一些原则,而且又作出了许多新的规定,例如,中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则;一切国家机关都必须遵守宪法和法律;公民对任何国家机关和国家机关工作人员,有提出批评和建议的权利,对他们的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利;国务院有权制定行政法规,国务