



Konrad
-Adenauer- 中国社会科学院
Stiftung

中德行政法现状

——行政行为、行政监督、行政审判
Verwaltungshandeln, Verwaltungskontrolle,
Verwaltungsgerichtsbarkeit - Eine
Bestandsaufnahme

中德第一次行政法国际研讨会论文集
Sammlung der Beiträge des 1. Chinesisch-
Deutschen Symposiums zum Verwaltungs-
recht (03/1997)

第1辑

阿登纳基金会系列丛书
KAS-Schriftenreihe

01/1998

社会科学文献出版社

KAS - Occasional Papers

中国社会科学院
德国阿登纳基金会

中国社会科学院
德国阿登纳基金会 编

主 编 刘兆兴 孙 瑜 董礼胜

社会科学文献出版社

行政行为、行政监督、行政审判
——
中德行政法现状

图书在版编目(CIP)数据

中德行政法现状:行政行为、行政监督、行政审判/刘兆兴等编. - 北京:社会科学文献出版社, 1998. 4

ISBN 7-80050-989-3

I. 中… II. 刘… III. 行政法-对比研究-中、德-文集
IV. D912.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 05547 号

中德行政法现状

——行政行为、行政监督、行政审判



主 编:刘兆兴 孙 瑜 董礼胜

责任编辑:刘立群 程晓燕

责任校对:昆 鹏

封面设计:缪 萌

责任印制:盖永东

出版发行:社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139963 邮编 100732)

经 销:新华书店总店北京发行所

排 版:北京亮杰技贸有限责任公司照排部

印 刷:北京市人民文学印刷厂

开 本:850×1168 毫米 1/32 开

印 张:13 印张

字 数:313 千字

版 次:1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次印刷

印 数:0001-1500

ISBN 7-80050-989-3/D·166

定价:29.80 元

版权所有 翻印必究

前 言

阿登纳基金会驻中国代表 欧尔夫

阿登纳基金会项目代表处,能够把这本有关中德行政法现状的书,呈献给大家,感到莫大的愉快。这本书的内容基于一次中德研讨会,此次会议是几个月前同中国社会科学院法学所共同召开的,从而开始了一个共同的行政法项目计划。

研讨会的许多论文不仅具有很高的学术水平,而且证明了十分丰富的专业知识。此外论文还就中国行政法的现状作了极好的概述。正是出于这个原因,会议组织者决定,选择一部分研讨会的报告加以发表,以饕广大读者。又由于所涉及的问题,必然会引起中国以外的兴趣,因此附有德文翻译。本书出版必然会在项目计划的目标范围内,为中国考虑继续发展本国的法律框架条件、尤其是本国家政治生活中极为重要的行政法,作出实在的、实际的和科学的贡献。

阿登纳基金会非常高兴能够参与这种努力。我们同法学所执行的项目措施,其共同愿望就是更多地获取于中国重要的、适用的对行政法的认识。目的是,对中德行政法、包括程序和审判的范围,在“行政制度与监督”这个总的标题下,从科学和务实的观点出发加以研究,从而确定,是否以及在多大程度上,可以把某些原则、

范围和(法律)机构,在特别考虑了中国的情况下,运用到正处于发展中的中国行政法体制中去,从而对具有重大责任的决策机构,提供这个在法律领域中具有中心地位的坚实和科学的内容。

我很高兴并有责任,向那些为第一次研讨会的成功以及为实行政法中长期项目计划作出重要贡献的先生们表示衷心的感谢,他们是刘兆兴教授、孙瑜教授和董礼胜教授。他们属于中国社会科学院不同的研究所,因而组成了一个极有力的跨学科的班子。他们的投入与支持是项目取得成功不可或缺的。

另外,还要特别感谢李逵六教授,他以自己的经验和细心为协调本书的出版作出了重要的贡献。最后还要提到马蒂亚斯·施泰曼博士先生,他同南京大学中德经济法研究所的同事们一起承担了中译德的工作,花费了大量的时间与精力。没有他的支持和帮助,双语本也是不可能的。

1997年12月23日 北京

在中德行政法国际研讨会上的开幕词

(代序)

中国社会科学院法学研究所所长、教授 刘海年

主席、各位女士、各位先生、朋友们!

值此中德行政法学术讨论会开幕之际，请允许我代表中国社会科学院法学研究所和中国社会科学院法学研究所德国法、欧洲联盟法研究中心向与会代表表示欢迎和感谢，特别是向不远千里来北京参加这次学术研讨会的德国朋友表示欢迎和感谢!

1996年3月，第八届全国人民代表大会第四次会议审议批准的《“九五”计划和2010年远景目标纲要》将“依法治国，建设社会主义法制国家”作为治国方略和战略目标，这是我国社会主义法制建设新的里程碑。它将鼓舞和指引全国人民在即将到来的21世纪把自己的国家建设得更加美好。

依法治国的主要环节是依法行政，而行政法的完善又是依法行政的前提条件。从这个意义上讲，研究行政法对于中国社会主义法制建设具有重要现实意义。所谓行政法就是有关国家行政管理法律规范的总称，包括调整国家行政管理关系的法律规范和

调整对国家行政管理的监督关系（例如行政诉讼关系）的法律规范。就调整国家行政管理关系的法律规范而言，这类规范在中国和世界其他文明古国早已存在。翻开《周礼》就可以看到 2000 年以前中国古代关于从中央到地方多数官吏职责的详细记载。新发现的战国简和云梦秦简以及银雀山汉简不仅进一步印证了《周礼》等史籍的有关记载，而且丰富了有关行政法的内容。现存的古法典《唐律疏议》、《宋刑统》、《元典章》、《大明律》和《大清律例》中的《职制律》和《吏律》就是关于行政法的规定，由此我们可以看到古代行政法与近现代行政法之间的相似性与连续性，以及古代行政法对于当代行政法的发展所具有的借鉴意义。与此同时，我们也不应忘记古代行政法固然对管理者有许多约束，但总的看侧重于规定被管理者的法律义务，从根本上说是维护集权专制统治的工具，与体现民主、法治精神，注重规定国家行政主体在行使职权过程中对公民、组织应尽的法律义务和责任，特别是规定公民、组织有权平等地通过法院追究行政主体法律责任的近现代行政法有着本质区别。

我国古代行政法制在专制集权的历史背景下，未能逐步孕育出近现代意义上的行政法观念和制度。中国近现代意义上的行政法观念和制度是从西方传入的。以西方大陆法系国家的行政法制度为蓝本。本世纪初，当时的中国政府开始了建立近代行政法制的尝试，但是这种尝试是在缺乏民主的半封建、半殖民地社会条件下进行的，因而，它没有、也不可能获得成功。1949 年中华人民共和国成立以后，曾一度出现过重建行政法制的良好势头。但直到 70 年代末 80 年代初国家实行改革开放，近现代意义上的行政法制才开始起步。在短短的十多年间，中国行政法发展迅速，取得了一系列引人瞩目的成就：1979~1982 年间即有少数单行法律开始规定行政案件可向法院起诉；1982 年颁布试行的民事诉讼

法确定法律规定由法院审理的行政案件适用民事诉讼程序，据此，法院经济审判庭开展了对经济行政案件的审判活动；1987年施行的《治安管理处罚条例》将法院对行政案件的审判权扩大到非经济性质的治安行政案件，法院开始组建专门审理行政案件的行政审判庭；1989年制定了《行政诉讼法》，确立了统一的行政诉讼制度，法院对行政行为的司法审查权因此而扩大到绝大多数具体行政行为，对于违反法律、法规的规章以及规章以下的其他抽象行政行为也拥有依法不予适用的司法权力。《行政诉讼法》的颁行标志着中国行政法取得了突破性进展；1990年又制定了《行政复议条例》，在行政系统内建立了公民和组织不服违法、不当行政行为的救济渠道；1993年颁布的《国家公务员暂行条例》以及1994年颁布的《国家赔偿法》进一步完善了中国的行政法治；而1996年施行的《行政处罚法》则预示着中国行政法已经迈向通过革新与完善行政程序深化对国家行政活动控制和约束的新阶段。

上述成就表明中国行政法已经成功地走上了法治之路，当然，这并不意味着它已达到应有的发展水平，对此我们应当有清醒的认识。我国行政法对政府守法之原则与精神的确立及运用仍处于起步和探索阶段，无论在法的制定还是实施环节，都暴露出诸多问题。解决这些问题，需要立法者认真总结经验，进一步完善行政法律、法规和规章，更需要执法者不断提高素质，严格依法办事，还需要中国学者认真研究自己国家的国情，从中国实际出发，通过开展国际学术交流，借鉴国外的先进经验。

100年之前，当中国的统治者为时代所迫勉强迈出法制现代化步伐的时候，首先是通过日本借鉴了德国和欧洲其他国家的法律。尽管中德两国社会制度不同，但就法律形式看，仍可说是同属大陆法系，其中不乏相似之点。这次与会的中德学者都是对行

政法问题有精深研究的专家，我相信通过彼此之间的相互交流与切磋，中国学者将能了解德国行政法的最新研究信息，德国朋友也会增加对中国行政法的认识，进而更好地促进行政法学的发展，建立和加强两国学者间的友好关系。

本次会议得到了德国阿登纳基金会的大力支持，在此我谨代表中国社会科学院法学研究所德国法与欧盟法研究中心向阿登纳基金会和基金会驻北京代表欧尔夫先生表示由衷感谢！我所与阿登纳基金会几年前建立了友好关系，在这个过程中我们一直相互支持，我相信通过这次研讨会，我们的友好关系将会进一步发展。

参加这次国际研讨会的人员，德国方面有：德国驻华公使（大使代表）柯华特（Walter Nocker）、阿登纳基金会驻北京代表欧尔夫（Jörg Wolff）；汉堡大学经济法学院院长、教授施托贝尔、施佩耶尔大学行政学院教授皮查斯、明斯特行政法院院长费舍尔博士等；中国方面有：最高人民法院副院长、著名行政法学家罗豪才教授、中国社会科学院副院长汝信教授、司法部副部长张耕、中国法学会副会长、国务院法制局前局长孙琬钟、中国法学会副会长宋树涛、国务院法制局前副局长黄曙海、全国人大法工委咨询委员陈延庆教授，以及全国人大、国家编制委员会、国家人事部、体改委、中国社科院法学所、北京及山西、江苏、广西、河北等省区的高校法学家、唐山中级法院院长郭岱宗及一些中级法院行政庭的法官。

预祝会议取得圆满成功！

谢谢大家！

1997年3月24日

目 录

前言	欧尔夫	1
在中德行政法国际研讨会上的 开幕词(代序)	刘海年	1

第一部分 中国学者论文

中国地方立法的现状和发展趋势	陈延庆	3
中国行政诉讼制度的回顾与展望	罗锁堂	10
论行政公开与反腐倡廉	皮纯协	18
论德国对行政权力的司法审查制度	刘兆兴	29
对政府行为进行法律监督的新机制	应松年	47
略论我国行政程序制度滞后的原因、 发展条件与前景	冯 军	60
中德行政法对公民保护的比较	孙 瑜	76
健全权力制约机制	吴大英 杨海蛟	85
经济转轨时期的中国政府职能的转变	董礼胜	98

第二部分 德国学者论文

德国行政监督和行政审判的制度		
及其功能	赖纳·皮查斯	117
德国行政系统与行政监督	罗尔夫·施托贝尔	128
行政行为与行政监督		
——以经济行政法一审审判		
实践为例	乌尔夫·费舍尔	142
德国行政审判的改革趋势	乌尔夫·费舍尔	149

Inhaltsverzeichnis

Jörg Wolff Vorwort	157
Liu Hainian Eröffnungsrede als Vorwort	160
1. Chinesische Beiträge	
Chen Yanqing Gegenwärtige Situation und Entwicklungstendenzen in der lokalen Gesetzgebung Chinas	169
Luo Suotang Rückblick auf das chinesische Verwaltungsprozeßsystem und Ausblick	181
Pi Chunxie Transparenz der Verwaltung und Korruptionsbekämpfung	195
Feng Jun Kurze Diskussion der Ursachen des Zurückbleibens unserer Verwaltungsverfahrenordnung, Entwicklungsbedingungen und Ausblick	215

4 Beiträge zum Verwaltungsrecht

Liu Zhaoxing Über das System der Justizkontrolle gegenüber der Verwaltungsmacht in Deutschland	244
Ying Songnian Neue Mechanismen bei der Rechtsaufsicht über Handlungen der Regierung	272
Sun Yu Vergleichende Studie über den Schutz des Bürgers im deutschen und chinesischen Verwaltungsrecht	293
Wu Daying, Yang Haijiao Machtkontrollmechanismen vervollständigen	305
Dong Lischeng Der Wandel der Kompetenzen der Regierung Chinas im Transformationsprozeß	312
2. Deutsche Beiträge	
Rainer Pitschas System und Funktion der Verwaltungskontrollen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland	343
Rolf Stober Verwaltungssystem und Verwaltungskontrolle in Deutschland	362
Ulf Fischer Verwaltungshandeln und Verwaltungskontrolle in der erstinstanzlichen Gerichtspraxis am	

Beispiel des Wirtschaftsverwaltungsrechts	383
Ulf Fischer	
Reformtendenzen in der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit	394

第一部分

中国学者论文





中国地方立法的现状和发展趋势

全国人大法工委原国家法室副主任、教授 陈延庆

中国是一个单一制的国家，但历来强调调动中央和地方的两个积极性，并赋予地方以一定程度和范围内的立法权。

中华人民共和国建国初期，曾将全国分为东北、华北、中南、华东、西北、西南几个大行政区，各大行政区人民政府或军政委员会分别领导各大区内的省和市。这些大区享有制定暂行法令条例之权。这是早期的地方立法。以后大区撤销，省、自治区、直辖市有所调整，并直辖于中央。1954年宪法确定了中央—省—县的三级体制。1954年宪法规定，“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关”，1955年全国人大一届二次会议又通过了关于授权常务委员会制定单行法规的决议，授予了全国人大常委会部分立法权。但在1954年宪法期间从未从法律上赋予地方以立法权。1956年毛泽东在著名的《论十大关系》报告中着重指出了地方的立法权问题。他在《论十大关系》的第五部分“中央和地方的关系”中指出：“处理好中央和地方的关系，这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。这个问题，有些资本主义国家也是很注意的。……我们建国初期实行的那种大区制度，当时有必要，但是也有缺点，……以后决定取消大区，各省市直属中央，这是正确的。但由