

英国行政法

王名扬 著



中国政法大学出版社



英国行政法

王名扬 著

中国政法大学出版社

英 国 行 政 法

王名扬 著

*

中国政法大学出版社出版
新华书店首都发行所发行
北京市郎各庄印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开本 9.25印张 240千字
1987年3月第1版 1987年3月第1次印刷
印数：1—3,000册
书号：6416·75 定价：2.00元

作者简介

王名扬，行政法学教授。1940年武汉大学毕业，1943年前中央大学研究生院毕业。1953年获法国巴黎大学博士学位。现任中国政法大学研究生院行政法学导师，中国法学会行政法研究会顾问。著有《英国行政法》、《行政法概要》（统编教材撰写部分章节）以及《中国大百科全书》法学卷国际私法、行政法词条。译著有《共产主义法学理论》、《南斯拉夫的经济困难》、《法和国家》等。

内容简介

《英国行政法》是王名扬教授根据大量第一手资料撰写的外国行政法学专著。本书内容翔实，学理性强。全书从英国行政法的概念、基本性质、行政机关权力的根据、行使方式和程序，到各种救济手段，逐一加以论述。特别是详细论述了英国的行政组织，对行政裁判所、司法审查和议会行政监察专员等项制度的作用及其沿革作了精辟阐述，并对其利弊阐发了独到的见解。本书对研究借鉴英国行政法制的经验，完善我国行政法制建设，有积极的作用。

序 言

英国行政法一书是作者根据为研究生讲授外国行政法的讲稿稍加修改写成。学习外国行政法这门课程的目的，是充实研究生关于行政法的基本理论。不论研究的方向是中国行政法或外国行政法，不论研究的课题属于哪个项目，研究工作者必须首先掌握这门学科的基本理论以及国内外现阶段的研究成果，从而了解自己研究的课题在这门学科中的地位，提高理解问题和分解问题的能力。特别因为行政法是技术性较高的法律部门，对于同样一个问题，不同国家有不同的理论和不同的解决方法。研究外国行政法可以扩大我们的视野，丰富我们的想象力，这是每个研究工作者必须具备的。

对从事实际工作者来说，外国行政法的知识也相当重要。首先，它可以为我国的对外关系服务。为了加快社会主义建设我国实行对外开放政策，就必须了解外国的法律制度，特别是了解外国的行政法律制度。其次，研究外国行政法可以为我国的立法工作和司法工作服务。法律作为上层建筑的一部分，当然不能脱离各国的经济基础和社会历史背景，任何国家的法律都不能抄袭其他国家。不仅社会制度不同的国家如此，社会制度相同的国家也如此。但另一方面，也不能不看到，每个国家在立法的时候，都不可能不参考其他国家的法律制度，吸取别人的经验和教训。各国的法官在判案的时候虽然都以本国的法律为根据，但是所有国家的法律都不可能完备无缺，一切国家的法官都会遇到无法可依

的案件。这时法官必须发挥高度的创造精神，除考虑本国的立法政策和社会生活中公认的准则以外，也还可以参考其他国家的判例。正是由于这个缘故，现在各国的法学教育对于外国法的学习都非常重视。我国过去对于外国法的研究，在国家法方面着重于宪法问题，很少接触行政法问题。了解外国宪法固然重要，³但宪法只涉及国家制度的重要原则，而说明国家制度的具体运用，深入到各国政治生活的实际方面和法律技术方面，则属于行政法的范畴。从了解各国政治生活中如何运用法律技术的角度来看，外国行政法的研究无疑是一个非常重要的课题。

对于外国行政法的研究，只有在对这门学科的重要性有正确认识以后才能发展。我国的法学教育由于一度受到左的干扰，课程的开设不大完备，特别忽视了行政法的课程。党的十一届三中全会总结过去经验和十年动乱期间的教训，明确提出加强社会主义民主和法制，强调依法办事的重要性。强调依法办事，首先就是政府机关要依法办事。而政府机关依法办事，干部就必须首先掌握行政法的基本原理和制度，懂得行政法的作用与意义。全国上下都必须明确认识，行政法是治国安邦之术，国家长治久安必由之道。有了这种认识以后，自然会加强行政法的教学和研究工作。目前我国出版的行政法学著作不多，外国行政法的著述更少。为了满足当前法学教育的需要，出版外国行政法学著作是我国法学界的一项任务。英国和法国代表西方国家两大法系，法学研究也比较发达。这本书专门介绍英国的行政法，以后将在其他书中介绍法国和其他国家的行政法。

研究外国的法律制度障碍不少，自然会有一些困难。研究英国行政法的困难是由英国行政法本身特点造成的。首先，由于英国普通法中公法私法不分影响行政法的独立研究，从而英国的行政法学发展较晚，没有较完整的系统，各学者间的著作体系也不一致。尽管这种分歧在其他学科中也在不同程度上存在，但由于

行政法学是门年轻的学科，表现更为明显。一个外国人写英国行政法时不能不首先确定自己的体系。其次，英国行政法的重要原则产生于判例，在有些原则上判例之间并非完全一致，学者间的理解也有分歧，只能在比较英国各家学说之后得出自己的结论。这就增加了外国人了解英国行政法的困难。最后，中国人所接受的法学教育，不论在旧中国或是在社会主义新中国，在法学体系和基本概念方面和欧洲大陆法系比较接近，对于理解英国普通法的观点和概念也有一些困难。这就需要我们用辩证的观点对待外国法律，不能用一个国家的法律概念去套另一国家的法律概念，注意各种事物之间的同中有异和异中有同的情况。特别要注意各国的法律制度和各国国情之间的联系，承认各国法律制度的这种客观差别。虽然社会的发展遵循共同的规律，但是在每个具体的历史阶段上，我们必须了解各国的现实制度和趋向。

本书在编写过程中承蒙两位英国专家热心帮助，作者得到有益的启发。书中除第二至四章外，其余各章的内容提要 and 全书体系曾经请剑桥大学行政法专家 H. 韦德教授审阅，并提出修改意见。本书第三章地方政府部分，在全书脱稿的时候收到伦敦经济学院 G. 琼斯教授寄来 1985 年 7 月英国地方政府法对 1972 年地方政府法的修改材料，因而能够及时作了一些补充和修正。对于两位英国专家的热忱和帮助，作者表示衷心感谢。本书在材料整理过程中得到中国政法大学青年同志王海珠和蒋惠玲二人帮助，作者也表示感谢。国内关于英国行政法的著作还在初创阶段，本书内容错误在所难免，希望海内同仁，不吝指正。

王名扬

目 录

序言	1
第一章 绪论	1
第一节 行政法的概念	1
第二节 英国行政法的特点	3
第三节 英国的行政法学	6
第四节 行政法的宪法背景	9
附 注	14
第二章 中央政府	16
第一节 英王和枢密院	16
第二节 内阁和首相	22
第三节 部长和部	27
第四节 常任文官	34
一、常任文官的作用和涵义	34
二、文官的法律地位	35
三、现代文官制度的建立和发展	33
四、文官管理的机构	49
五、文官的政治活动和政治安全	43
六、文官的纪律	45
七、协商和仲裁	46

附 注	48
第三章 地方政府	50
第一节 地方政府的意义和作用	50
第二节 地方政府的发展	53
第三节 英国现行地方政府的结构	59
第四节 英国地方政府的选举和内部组织	65
第五节 地方政府的职权	67
一、地方政府权力的根据	67
二、地方政府职权的范围	68
三、地方政府职责的分工	72
四、联合机构和专门机构	74
第六节 地方政府的财政	76
一、地方政府财政的收入	76
二、地方政府的支出	79
三、审计	80
第七节 中央政府对地方政府的监督	81
一、概论	81
二、中央政府监督的理由	82
三、中央政府监督的方式	82
附 注	85
第四章 公法人	86
第一节 公法人的意义和作用	86
第二节 公法人的发展和种类	88
第三节 公法人的共同特征	90
第四节 对公法人的监督	91
第五节 非国有化的措施	95

附 注	96
第五章 行政机关权力的性质、根据和行使方式	97
第一节 分权学说	97
第二节 行政机关权力的根据	100
一、法定的权力	100
二、英王的传统特权	102
第三节 行政机关权力行使的方式	105
附 注	107
第六章 委任立法	108
第一节 委任立法的涵义和发展	108
一、委任立法的涵义	108
二、委任立法的发展	108
三、委任立法的存在和迅速发展的理由	110
第二节 委任立法的形式、名称和法定的条规	111
一、委任立法的形式	111
二、行政管理法规的名称和法定的条规	112
第三节 行政管理法规制定的程序和特殊类型的委任立法	114
一、行政管理法规制定的程序	114
二、特殊类型的委任立法	116
第四节 委任立法的监督	117
一、议会对委任立法的监督	117
二、法院对委任立法的监督	120
附 注	120
第七章 公开调查听证和调查法庭	122

第一节 调查的意义、原因和种类	122
一、调查的意义	122
二、调查的原因和目的	123
三、法定调查任意调查和非法定调查	124
第二节 视察员调查程序与部长的决定	125
一、视察员	125
二、调查的程序规则	126
三、非正式程序	127
四、部长的决定	128
第三节 申诉的途径	129
第四节 调查法庭	129
附 注	130

第八章 行政上的救济手段	131
--------------	-----

第九章 行政裁判所	135
第一节 行政裁判所的涵义和设立的理由	135
第二节 行政裁判所的发展	138
第三节 行政裁判所委员会	140
第四节 行政裁判所的分类	141
第五节 行政裁判所的组织 and 程序	143
第六节 上诉权	145
第七节 行政裁判所的缺点和改革意见	146
附 注	148

第十章 司法审查(一)	149
涵义、根据和理由	
第一节 司法审查和上诉的区别及根据	149

一、司法审查与上诉的区别·····	149
二、司法审查的根据·····	150
第二节 自然公正原则·····	151
一、自然公正原则的意义和作用·····	151
二、听取对方的意见·····	153
三、不能作为自己案件的法官·····	153
四、自然公正原则适用的范围·····	155
五、不适用自然公正原则的情况·····	157
六、违反自然公正原则的后果·····	158
第三节 程序上的越权·····	160
一、程序越权的意义和行政程序的种类·····	160
二、程序规则的效力·····	161
三、几种常见的程序规则·····	163
第四节 实质的越权·····	165
一、超越管辖权的范围·····	165
(一) 涵义 ·····	165
(二) 管辖权的事实 ·····	166
二、不履行法定的义务·····	170
三、权力滥用·····	170
四、记录中所表现的法律错误·····	172
(一) 涵义 ·····	172
(二) 发展 ·····	173
(三) 记录中的法律错误成为越权原则的一 部分：安尼斯米尼克判例·····	174
附 注·····	177
 第十一章 司法审查(二)·····	 179
救济手段和程序·····	179

第一节 公法上的救济手段·····	180
一、特权令的涵义和发展·····	180
二、提审令·····	181
三、禁止令·····	184
四、执行令·····	184
五、人身保护状·····	188
第二节 私法上的救济手段·····	190
一、阻止令·····	190
二、确认判决·····	192
第三节 申请司法审查的程序·····	194
一、申请司法审查程序的产生和适用范围·····	194
二、申请司法审查程序的阶段·····	195
附 注·····	197
 第十二章 司法审查(三)·····	198
限制·····	198
第一节 起诉资格·····	198
一、起诉资格的意义·····	198
二、司法审查中的起诉资格·····	200
第二节 法院的自由裁量权与不受法院管辖的行 为·····	203
一、法院的自由裁量权·····	203
二、普通法上不受法院管辖的行为·····	204
第三节 排除司法审查的法律条款·····	204
第四节 法定的审查·····	210
附 注·····	212
 第十三章 行政上的赔偿责任(一)·····	214

一般原则·····	214
第一节 侵权行为的责任·····	215
一、行政人员的赔偿责任原则和行政机关的雇用人责任原则·····	216
二、行政机关合法行使权力时的必然侵害不负责任原则·····	217
三、过失责任原则·····	218
四、危险责任例外·····	221
五、故意侵害行为必须负责原则·····	222
六、违反法定义务的责任·····	222
第二节 契约责任·····	224
一、缔结契约的权力和程序·····	224
二、契约的内容·····	225
三、契约的效力·····	225
第三节 返还责任·····	227
一、胁迫·····	227
二、法律错误·····	228
第四节 补偿责任·····	229
一、强制剥夺财产权的补偿·····	229
二、合法侵害行为的补偿·····	230
三、强制出卖·····	231
附 注·····	231
 第十四章 行政上的赔偿责任(二)·····	 233
英王的诉讼·····	233
第一节 王权诉讼法·····	233
第二节 1948 年前英王的 责任·····	234
第三节 契约责任·····	237

一、起诉的范围	237
二、代理人的免责	237
三、契约责任的限制	238
第四节 侵权行为责任	241
一、英王的赔偿责任	241
二、免除赔偿责任	243
第五节 英王诉讼的程序	245
一、诉讼管辖和当事人	246
二、判决和执行	246
三、英王的特权	247
第六节 王权诉讼法的适用范围	249
附 注	250
 第十五章 行政监察专员	251
第一节 涵义和作用	251
第二节 议会行政监察专员	252
一、议会行政监察专员的建立	252
二、地位和管辖权	254
三、申诉调查和报告	256
四、补救办法	257
五、议会行政监察专员的优点和缺点	258
第三节 卫生行政监察专员	259
第四节 地方行政监察专员	261
一、设立和管辖权	261
二、申诉调查和报告	262
第五节 北爱尔兰	263
附录：比较行政法的几个问题	265

第一章 绪 论

第一节 行政法的概念

英国属于普通法系国家。普通法的特点是公法和私法没有严格区别，公民和政府之间的关系以及公民相互之间的关系，原则上受同一法律支配，同一法院管辖。正是因为这个缘故，在英国传统法学中行政法不是一个单独的部门，也没有明确的行政法概念。英国法学家 A. V. 戴西在 1885 年的《宪法研究导论》一书中声称，行政法是法国的东西，是保护官吏特权的法律。在这种制度下，支配政府和公民的关系的法律和支配公民相互间的关系的法律不一样，是两种不同的法律体系，由两种不同的法院系统管辖。前一体系给予官吏特别保护，和英国的法治原则不相容，不能在英国存在。英国的法治原则保障一切公民在法律面前平等，官吏在执行公务时不享有任何特权。全国只有一个法律体系，一个法院系统^①。后来戴西看到英国上议院在二十世纪初的几个判决中，承认行政机关可以不必按照法院的程序裁决行政争议。在 1915 年发表的一篇文章《行政法在英国的发展》中，承认英国开始出现行政法的现象。然而仍然坚持英国法治制度的优点，认为行政法不可能在英国发展^②。

戴西对于行政法的见解，在英国影响很大。很多英国法学家都认为英国没有行政法，也不应有行政法。但是戴西的观点是错误的：第一，他把行政法看成只是行政诉讼。事实上，行政诉讼

只是行政法的一个部分。第二，是他对法国行政法院和行政诉讼认识的错误。法国行政法院从十八世纪末年成立以来，逐渐演变，到十九世纪末期已经成为公民权利的有力保障。特别是1870年废除共和八年宪法第75条对官吏的控诉需要行政法院同意以后，行政法院不再能认为是保护官吏特权的机构。第三，戴西过分强调普通法的平等原则，忽略普通法的缺点。例如，根据英国普通法，国家对于公民不负行政赔偿责任；法国的行政法却明确地承认国家的行政赔偿责任，更能保障公民的权利。

行政法在英国普通法中不是一个独立的部门，不能因此否认它的存在。美国行政学者F. J. 古德诺在1893年的《比较行政法》中指出，英美没有行政法的概念，不是因为这种法律在英美不存在，而是因为英美学者一向不注意法律分类的缘故^③。实际上，在和戴西同时的英国法学家中，不是都没有正确的行政法概念和否认行政法的存在。例如和戴西同时的著名法学家T. E. 霍兰在1880年的《法理学》一书中就区别私法和公法，认为私法的内容是私人相互间的关系；在公法关系中，当事人中至少有一方是国家。公法中最主要的是宪法和行政法。宪法是关于国家机构的组织的法律，是静态的法；行政法是关于国家机构的活动的法律，是动态的法^④。这个定义虽然有缺点，但基本上正确。

随着行政机关权力的扩张，英国学者对支配行政机关活动的法律的认识逐步加深，同时对法国行政法也有了正确的认识。年轻一代的学者开始摆脱戴西的影响，批判戴西的行政法概念。其中影响最大的批评家是本世纪三十年代英国宪法学家W. I. 詹宁斯（Jennings）。詹宁斯认为行政法是关于公共行政的全部法律，是公法的一个部门。内容不以行政诉讼为限，包括行政机关的组织、权力、义务、权利和责任在内^⑤。这个观念现在已为大部分英国行政法学者所接受。但是戴西的影响在英国并未完全消失，当代英国仍然有些法学家认为英国没有行政法。例如英国上议院