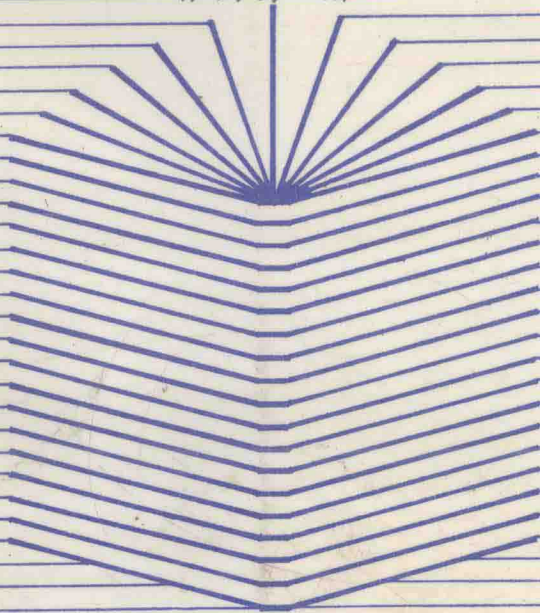


中国行政法的 理论与实践

张尚鸾 著



中国政法大学出版社

ZHONG GUO XINGZHENG FA DELILUEN
JIAN

中国行政法的 理论与实践

张尚鹁 著

中国政法大学出版社

中国行政法的理论与实践

张尚鸾 著

※

中国政法大学出版社出版

新华书店首都发行所发行

北京振兴印刷厂印制

※

787×1092 32开本 12.125 印张 260 千字

1989年3月第1版 1989年3月第1次印刷

ISBN7—5620—0336—x/D·286

印数1—1,000 定价: 5.90元

序

发展社会主义民主，加强社会主义法制是党的根本方针，国家的基本国策。我国法制建设如同整个国家的建设一样，经历了曲折的道路。十一届三中全会后，得到了恢复与发展。“搞四个现代化一定要有两手，一手是不行的。所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制。”邓小平同志的这一论述，把对加强社会主义法制的重要性的认识提到了新的高度，是建设社会主义的现代化强国的战略思想。赵紫阳同志在十三大报告中阐发了这一战略思想：“我们必须一手抓建设和改革，一手抓法制。法制建设必须贯串于改革的全过程。”我想，这应该是有志于振兴中华的公民——特别是国家公务人员应该具备的法制观念和法律意识，也是贯彻执行十三大路线的政策观念和政治意识，也是建设现代化强国所应具有的现代化的观念和意识。

行政法制是法制的一个重要组成部分，行政法是法律体系中一个重要的部门法。它所调整的是国家对各方面进行行政管理工作而产生的国家机关之间，国家机关与社会团体和企事业单位之间，国家机关与公民之间的行政关系，涉及的领域极为广阔，作用十分重大。所以世界发达国家。无不重视。我国处在社会主义初级阶段，面临着重大而艰巨的建设与改革的任务，行政法和行政法制则尤其重要，因为社会主义初级阶段发展社会主义的商品经济和民主政治是离不开行

政法制的建设与加强的。因此加强法制必须重视加强行政法和行政法制。赵紫阳同志在十三大的报告中特别指出“必须加强行政立法”“要制定行政诉讼法”。

如果说，我国法制建设与四化建设、改革开放的形势还不相适应，有相当的差距，那么，行政法制的建设与客观形势的需要就更不适应，差距更大。其所以如此，一个极为重要的原因就是行政法制对于建设社会主义的商品经济和民主政治，对于建设社会主义现代化强国的重要性和紧迫性还远未为人们所认识。如果说，我国的法学与四化建设，民主法制建设还不适应，有差距的话，那么以行政法为研究对象的行政法学则与客观形势的要求更不相适应，差距更大。因为行政法学在我国起步甚晚，从事研究的人和研究的成果比之法学的其他学科都少，因而鲜为人知。要加强行政法制必须加强行政法学的研究、教育和宣传。令人欣慰的是，近几年来，法学界已经有一些同志在致力于这方面的工作了。他们在我国法学的这一新领域中积极开拓并取得了可喜的成绩。张尚鸾教授是其中突出的一位。

张尚鸾同志是一位从事法学教育与研究多年的著名学者。十一届三中全会以后，他鉴于加强行政法制建设的重要和紧迫，毅然放下了他多年专攻的刑法学研究，转而潜心研究行政法学。在行政法学领域中，他以马克思主义为指导，结合我国四化建设，改革、开放和法制建设的实际，就中国行政法的理论与实践问题，深入研究，努力探索。尽管他已年愈花甲，但他却像年轻人一样，满腔热情，充满活力，在行政法学的园地里辛勤耕耘。他不仅将他的研究成果公诸报刊，奉献社会；同时也献给大学讲坛，传授给青年学子。为了克服官僚主义提高国家行政机关的管理水平与效率，为了

建设社会主义民主政治，为了保障与促进体制改革从而推进四化建设，他呼唤“依法行政”。为了使广大群众特别是国家干部充分认识行政法制的重要性，他不仅勤于笔耕，写了上百万字的论著，而且在各种场合，一有机会，他就言必讲行政法的重要，大声疾呼，广为宣传。现在奉献给读者的《中国行政法的理论与实践》一书就是他十一届三中全会以来研究的成果，辛勤的劳作。

本书虽然不是专著而是论文集，但所收集的论文涉及行政法学领域的各个方面，论述全面而详尽，在行政法学这样一个薄弱的学科中实属拓荒之作。它论证和分析了我国行政法制建设的现状和发展趋势；阐述了国家行政管理需要制度化法律化的重要性；强调了行政法手段是重要的法律手段；指出了国家行政管理领域不依法办事的积弊，论述了行政立法（包括实体法与程序法，地方性法规与行政法）的建设及其重要意义。本书还探讨了行政法与体制改革的关系与作用，以及如何建设具有中国特色的行政法学。这是作者在图腾之年献给中华法学园地的一簇鲜花！显然，这本集子的问世，不仅对广大群众和干部了解行政法和加强行政法制的重要意义有帮助，有启迪，而且对于加强我国的行政法制和行政法学的建设也是大有裨益的。

我们祝愿和期待作者和法学界从事行政法学研究的同志，随着社会主义经济建设、民主政治和法制建设的发展，在行政法学领域的耕耘取得更大的收获，为我国提供更多的科学论著，从而推进行政法制和具有中国特色的行政法学的建设与发展。

中国法学会副会长 甘绩华

1988年2月25日

前 言

在我国，行政法是一个长期被人们遗忘和误解了的法律部门和法学学科。

党的十一届三中全会以后，由于发展人民民主、加强社会主义法制的需要，在党和国家领导人一再强调在国家生活中加强行政立法的情况下，我国的行政法制建设，包括在这一方面的立法、执法、法制宣传、法律教育和法学研究等各项工作，才逐步提上党和国家的重要议事日程。

1985年，邓小平同志提出搞四化要“一手抓建设，一手抓法制”。小平同志关于“两手抓”的战略思想，把我国社会主义法制建设提到了新的高度、推向了一个新的发展阶段。在几年来经济体制改革、教育体制改革、科技体制改革的基础上，在即将深入开展的政治体制改革的推动下，政府工作的法制建设，作为我国社会主义法制建设的极为重要的一个组成部分，目前，已经受到了党和国家的高度重视。

近几年来，本书作者专门从事于我国行政法制建设的研究工作，对我国政府工作法制建设的现状、存在的问题及其发展趋势，进行了多方面的调查研究，从我国实际出发，不断提出并回答了我国行政法领域的一些重大的实践问题和理论问题。例如：什么是行政法（关于行政法定义的探讨）？我国目前有没有行政法？为什么说我国行政法是一个长期以来被人们遗忘和误解了的法律部门和法学学科？哪些国家机关是享有行政立法权从而有权制定各种行政管理法规的国家

机关？我国成千上万个行政管理法规的几十种具体名称为什么需要实现规范化？怎样理解各级国家权力机关同各级国家行政机关在行政法制建设中的地位和相互关系？怎样理解行政手段、经济手段与法律手段的相互关系？为什么要强调加强行政程序方面的立法？怎样建立健全我国的行政诉讼制度？怎样阐明民法、经济法与行政法的相互关系？怎样阐明行政法学与行政管理学的相互关系？怎样建立具有我国特色的行政法学理论体系？为了加强我国的行政法制建设需要转变哪些旧的法制观念？为什么说经济体制改革、政治体制改革同加强我国的行政法制建设具有极为密切的关系？国家行政管理为什么需要强调实现制度化、法律化的要求？怎样在我国逐步实现党章中规定的“党必须在宪法和法律的范围内活动”这一极其重要的原则？怎样在政府工作中开创依法办事的新局面？……等等。

本书搜集了近几年来作者在各大院校和各种干部学习班讲授中国行政法一课的部分讲稿，和在国内有关报刊上发表的一些论文。其中，除一小部分是初次发表的以外，绝大部分都是已经公开发表过的著作，这次集中起来重新发表时，只对个别地方作了一些必要的增删和改动。由于是论文选编，各篇之间不可避免地有一些重复之处，为了避免过份重复，对一些篇目尽可能采用了“摘录”的办法。

中国行政法的实践是极其丰富的，还有许多重大的实际问题，在等待着我们去探索；我国法学界对中国行政法的理论研究刚刚开始起步，还有一系列重大的理论问题在等待着我们去深入研究。本书只不过是对研究中国行政法的理论与实践问题作出了一些初步的尝试。集中起来公开发表，意在抛砖引玉。鉴于作者的水平有限，书中论述不当之处在所难

免，祈望读者特别是我国行政法学界的同志们不吝批评指正。

作 者

1987年8月于北京

目 录

第一部分：我国行政法制建设的 现状及其发展趋势

为在国家行政管理领域开创依法办事 的新局面而奋斗·····	(2)
论加强政府工作的法制建设 (摘录) ·····	(28)
我国行政法的现状及其发展趋势 (摘录) ·····	(36)
试论直辖市人大和政府法制 建设的任务 (摘录) ·····	(52)
论我国司法行政机关在国家生活中 的地位与作用 ·····	(68)
转变旧观念，研究行政法，进一步发展 人民调解工作·····	(85)
各级民政干部都需要学点民政行政法·····	(90)
科技行政干部需要认真学习我国的行政法·····	(96)
人民法院经济审判庭的同志们 需要学点行政法·····	(108)
大家都来学点行政法·····	(125)

第二部分：国家行政管理需 要制度化法律化

加强行政立法，为进一步健全社会主义法 制而奋斗.....	(130)
——学习《邓小平文选》的体会	
国家行政管理需要制度化法律化.....	(142)
论开创政府工作依法办事的新局面.....	(152)

第三部分：行政法手段是一种 重要的法律手段

论“法律手段”.....	(161)
行政手段、经济手段与法律手段的关系.....	(170)

第四部分：地方性法规与行政法

地方性法规与行政法.....	(180)
中心城市法制建设面临的重要任务.....	(186)

第五部分：努力克服在国家行政管理 领域不依法办事的积弊

认真执行行政法，努力克服政府工作中不依法 办事的积弊.....	(199)
加强政府工作的法制建设，切实贯彻执行 行政管理法规.....	(206)

第六部分：加强行政程序方面的立法

论加强行政程序方面的立法.....	(211)
-------------------	-------

论建立健全我国的行政诉讼制度.....	(225)
---------------------	-------

第七部分：改革与行政法

论改革与行政法（摘录）.....	(250)
经济体制改革与行政法.....	(260)
政治体制改革与行政法.....	(267)

第八部分：探索具有我国特 色的行政法学

加强行政法学研究之我见.....	(275)
行政管理学与行政法学.....	(281)
我国法学研究的现状及其发展趋势.....	(286)
试论我国法制建设的历史经验.....	(299)
经济体制改革与法学研究.....	(313)
加强法制建设，改善行政管理.....	(319)
试论民法、经济法与行政法的相互关系.....	(348)
关于行政法概念的一些问题.....	(352)

附 录

他在呼唤“依法行政”.....	柏生(372)
-----------------	---------

——访行政法专家张尚鹗教授

社会主义法治国家建设
· 社会主义法治国家建设

第一部分、我国行政法制建设的 现状及其发展趋势

在国家行政管理领域开创 依法办事的新局面而奋斗^{*}

一、什么是行政法

(1) 简单的定义。行政法，是现代国家据以进行各个方面国家行政管理工作的成千上万个行政法规规范（包括成千上万个行政管理法规）的总称，是国家整个法律体系中的一个重要的法律部门。

(2) 行政管理法规的基本分类和名称。行政法这个法律部门，不象宪法、刑法，民法等那样，有一部完整的法典，而是拥有成千上万个单行行政管理法规（或散见于各种法律、法规中的成千上万个行政法规规范）的一个法律部门。例如，我国的行政法，就包括了国家据以进行各个方面行政管理工作的各种各样的行政管理法规。大体上归归类，可以分为：人事行政管理法规，外事、军事、民族事务、宗教事务、侨务、民政、公安、司法、科技、教育、文化、卫生、体育等方面的行政管理法规，以及国家据以对国民经济各部门（工业、农业、商业、交通运输、财政金融、基本建设、公用事业、特区经济等）进行行政管理的大量的经济行政管理法规。

我国现有行政管理法规的具体名称，也是很多的。有的叫法，有的叫条例，有的叫通则、简则、规程、决议、决定、规定、指示、命令、通知、通告、布告、办法、方案、实施细则、实施办法……等等。据不完全统计，建国以来在这方面

^{*} 本文是1985年9月给中央党校培训部学员讲授行政法一课的授课提纲。这次发表时作了一些必要的增删。

使用过的名称少说也有50种。例如：《中华人民共和国食品卫生法（试行）》（1982年11月19日五届全国人大常委会通过）、《中华人民共和国文物保护法》（1982年11月19日五届全国人大常委会通过）、《中华人民共和国治安管理处罚条例》（1986年9月5日六届全国人大常委会通过）、《国家机关工作人员病假期间生活待遇的规定》（1981年4月6日国务院发布）、《国务院关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》（1979年7月13日）、《征收排污费暂行办法》（1982年2月5日国务院发布）、《国务院关于保护森林制止乱砍滥伐的布告》（1979年7月15日）、中共中央和国务院《关于加强职工教育工作的决定》（1981年2月20日）、《国务院关于加强历史文物保护工作的通知》（1980年5月17日）、《国家科委关于抓紧科学技术工作促进今年农业和人民生活日用品生产的通知》（1981年2月23日）……等等。

（3）主要内容。行政法，通过成千上万个行政管理法规（或行政法规范），分别规定了如下一些内容：1.各级各类国家行政管理机关的建制、职责范围、活动原则；2.各种行政管理制度、管理方法；3.各级各类国家行政工作人员在行政法上的地位、权利和义务；4.广大公民、事业企业单位和各种社会团体在行政法上的地位、权利和义务；5.对依法进行行政管理工作成绩卓著的单位或个人的奖励；6.对违反行政法规定的违法行为给予的各种行政制裁（包括对“违法者”可以采用的各种行政处罚、强制执行措施，和对“违法的执法者”可以采用的各种行政处分即纪律处分）；7.保证行政法得以贯彻实施的各种法制保障；8.解决和处理各种行政纠纷（包括行政诉讼案件）的程序和方法；等等。

（4）有权制定行政法的国家机关。现代国家制定各种

法律、法规的职权，一般属于国家立法机关。但由于行政法这个法律部门本身的特点，国家立法机关不可能及时制定这么多行政管理法规。因此，许多国家都在宪法或有关法律中明确规定，把行政立法权授予国家行政机关（即政府），叫做授权立法或委任立法。在我国，除全国人民代表大会及其常委会是当然有权制定我国行政法（其具体名称一般都用“法”或“条例”）的国家机关以外，宪法还明文规定将制定各种行政法规^①的行政立法权授予国务院。因此，国务院是 有权制定我国行政法的最重要的国家机关。另外，根据宪法和有关法律的规定，我国国务院所属各部、委，我国各级地方国家权力机关和各级地方国家行政机关，以及各民族自治地方的各级国家权力机关和国家行政机关，在其法定职权范围内，也都是有权制定我国行政法的国家机关。我国宪法第100条、第116条规定，省一级（包括直辖市、自治区）的地方国家权力机关可以制定地方性法规或自治条例、单行条例。这些地方性法规、自治条例、单行条例^②中的绝大部分，都是地方的行政管理法规。我国宪法第90条和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第35条规定，国务院所属各部、委，以及省一级人民政府所在地的市人民政府、国务院批准的较大的市的人民政府，可以制定各种规章。这些规章^③则全部是属于我国行政法这个法律部门的各种行政管理法规。

（5）调整的对象。 现代国家，运用行政法这种法律手

①②③ 在我国，行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例和规章，都是各类行政管理法规（按制定机关分类）的一种“类”的概念。每一个单行行政管理法规的具体的名称，仍然是叫条例、规定、办法、指示、命令、通知……等等。

段，从不同的角度，调整着由于进行各个方面国家行政管理
工作所引起的各种社会关系（包括国家行政机关之间的各种
行政关系，国家行政机关与其他国家机关之间的行政关系，
国家行政机关同公民之间的各种行政关系，国家行政机关同
各种社会团体、事业企业单位之间的行政关系等等），凭借
国家的强制力作后盾，保证从法制的角度加强国家各个方
面的行政管理工作，巩固和发展有利于统治阶级的各种社会
关系，以便从行政管理方面达到加强统治和管理好整个国家、
整个社会的目的。

（6）行政法律关系的特点。 1.它的一方当事人总是国家
行政机关。2.这种法律关系的形成，一般总是以国家行政
机关为主导一方，是不对等的。例如，国家税务机关依法向
某个企业征税，只要税务机关有所表示，就可以立即形成国家
税务机关（征税者）同某个企业（纳税者）之间在税收问
题上的行政法律关系。这种税收关系的双方总是处于权利义
务不对等的关系之中。这一点，同另一些法律关系，例如民
事法律关系，是截然有别的。民事法律关系必须双方当事人
互为意思表示，达成协议后才能形成，双方的关系是一种权
利义务对等的法律关系。3.行政法律关系如果发生了纠纷，
一般都是按照行政程序来解决，除了转化为行政诉讼的那些
行政纠纷外，绝大多数行政纠纷都不按法院采用的审判程序
来解决。

（7）行政法本身的特点。 行政法这种法律手段，具有
同其他法律部门不同的一些特点：1.行政法的强制性，是同
党和国家制定的各项政策对比时显现出来的，政策虽然也具
有一定的强制作用，但它不是依靠国家的强制力作后盾来保
证其贯彻执行的，它主要是依靠宣传教育的方式来贯彻执