

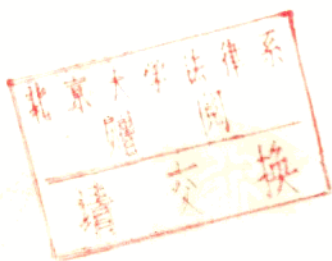
一九八四年十月十六日

北京大学法律学系教学参考用书

行政法

(文选)

姜明安编

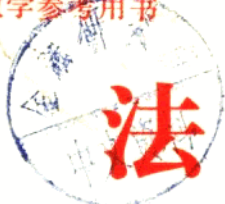


1984

一九八四年十月十六日

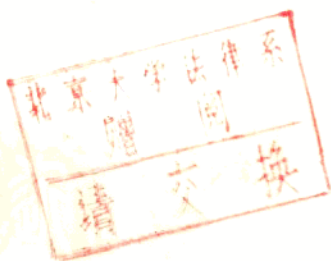
北京大学法律学系教学参考用书

行政法



(文选)

姜明安编



1984

前 言

行政法学列入高等法律院系的必修课程，是理应如此和早应如此的事情。行政，即国家管理，是国家的基本职能之一；行政法，即调整国家管理的法，是国家最重要的法律之一（就其法律文件的数量来说，是国家最大的一个法律部门），我们怎么能够不对它们加以认真地研究和深入地探讨呢？怎么能够把它们排除在科学的大门之外呢？然而过去在“左”的思想的影响之下，行政和行政法就长期被划为科学研究的“禁区”。

在清除了“左”的思想政治路障之后，人们终于开始认识到领导和管理好国家要靠法律，要靠科学。行政和行政法终于被作为科学来研究，行政学和行政法学终于被列入高等学校的课程。这不能不说是一件十分令人高兴的事情，然而行政学、行政法学作为一门课程来讲，毕竟是刚刚开始。现在我们还没有系统和完善的教科书。课程的讲义虽然已编写完毕，但也尚未出版。在这种情况下，我们先搞了这两本《文选》资料，作为教学参考之用。《文选》收集了解放以来报刊杂志发表的几十篇有关行政法和行政学的文章；同时，还从外国书刊中翻译了一些有关行政法和行政学的资料。希望能对同学们的学习和研究有所帮助。但是由于时间仓促和我们的水平有限，收文不一定妥当，译文不一定准确，故只能供大家参考，而不能作为正式引用的材料。此外，对于收文和译文的缺点，希望大家批评指正。

编 者

1984年3月

目 录

- 建立和完善我国社会主义行政法学体系……姜明安 (1)
- 加强行政法学研究之我见……张尚鸾 (11)
- 行政法浅说……张焕光 刘曙光 (17)
- 加强行政法科学的研究工作……夏书章 (26)
- 关于中华人民共和国行政法的对象和
体系问题……殷 衷 (35)
- 加强行政立法为四化服务……姜明安 (46)
- 机构改革与行政法……夏书章 (50)
- 健全和严格执行行政法……刘海年 常兆儒 (53)
- 必须厉行和健全行政法规……陈春龙 (57)
- 加强行政立法和行政司法工作……刘延寿 (60)
- 略论行政组织立法与行政机构改革的关系……应松年 朱维究 方 彦 (65)
- 从宪法修改草案看行政立法的任务……夏书章 (76)
- 论制定系统完整的行政法规……李 之 (80)
- 关于健全行政法规改革我国行政管理制度的
几点建议……齐乃宽 (86)
- 陕甘宁边区的简政与行政立法……常兆儒 (91)
- 关于行政法上的行政监督问题……张映南 (113)
- 我国代表机构与监督制度……刘传琛 (118)
- 亟需制定行政诉讼法规……周 颢 (126)
- 国外行政法研究中的几个问题……王礼明 周新铭 (136)

- 对行政法概念的不同看法……〔苏〕格·伊·尼克洛夫(148)
- 国际行政法展望……《美国国际法学报》(154)
- 外国行政法和行政诉讼制度简介……乃 宽(157)

行政法学的基本概念

- ……〔保〕П·斯泰诺夫, A·安格洛夫(163)
- 苏联的行政诉讼……〔苏〕B·A·洛里亚(210)
- 向法院控告公职人员行为的控告人的
法律地位……A·И·库德里亚沙瓦(220)
- 行政违法行为立法纲要
……〔苏〕B·M·拉托列夫, A·B·卢涅夫(227)
- 行政责任立法的发展
……〔苏〕H·Г·萨莉舍娃, Г·B·瓦西莉娃(242)
- 行政法的内容及其源流……〔英〕D·福尔克斯(253)
- 英国的行政裁判所……〔英〕Z·M·列吉梯, J·E·劝斯(264)
- 法国的行政司法……〔苏〕C·B·巴巴托夫(268)
- 法国的行政法院……〔英〕Z·M·列吉梯, J·E·劝斯(278)

建立和完善我国社会主义 行政法学体系

姜 明 安

近两年来，全国各高等法律院系都在陆续开设行政法学这门课程（课程名称有的叫《行政法》，有的叫《行政法概要》，有的叫《比较行政法》，有的将该课程分为两部分，分别叫《行政法总论》和《行政法分论》），但课程体系很不一致，讲授的内容、范围、结构亦存在着较大的差异。从事或正准备着从事这门课程教学的同志都在探讨和摸索：这门课程究竟都应该讲些什么？我们应该建立一个什么样的行政法学体系？

抄袭西方的行不行？西方国家首先创立了这门学科，其发展有近百年的历史，它们的体系应该算是比较地完善了，应该说可以为我们所仿效的了。但是事实上并不如此。首先，它们的行政法和行政法学的目的同我们的行政法和行政法学的目的全然不同。它们的行政法的目的是为了控制政府和政府官吏，使政府和政府官吏成为资产阶级手中“听话的”工具，忠实地为资产阶级服务。英国现代行政法权威韦德（H·W·R·Wade）说过，行政法是控制政府权力的法律。“行政法的目的就是控制政府的权力不超出它们的法律范围，以此来保护公民不因权力滥用而受到侵害”（韦德：《行政法》，1977年版，第5页），美国行政法学者 E·弗雷银

德的行政法定义亦是这样：“行政法，这是监督行政机关的法律，而不是建立行政机关的法律”（弗雷银德《行政法判例》，1928年版，第1页）。资产阶级行政法学研究的即是此种法律，研究的目的是为了加强和完善此种法律。而我们的行政法和行政法学的目的是什么呢？很显然，它是与我们党和国家的总的目标和任务相一致的。在目前，则是与党和国家现阶段的基本目标和任务——即“在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”（《中华人民共和国宪法》，序言）——相一致的。我们的行政法和行政法学即是要通过促进我国政府机构及其各项制度的改革，提高政府工作的效率，以保证这一基本目标和任务的实现。其次，西方资产阶级行政法和行政法学同我们的行政法和行政法学的内容和重点亦不同。前者的内容和重点是关于行政权力的行使和控制，后者则包括调整（对于行政法来说）和研究（对于行政法学来说）行政机关的组织、结构、编制、职权、国家工作人员的任用、考核、培训、奖惩，行政活动的原则、程序、法制监督等。第三，西方资产阶级行政法和行政法学的范围同我们的行政法和行政法学的范围不同。前者是建立在私有制的基础上，在私有制下，社会、经济、文化的大部分管理职能不属于国家，而属于私人。因此它们这方面的活动不由行政法调整，从而亦不成为行政法学研究的对象。而我们的行政法和行政法学是建立在公有制的基础之上，在公有制下，国家直接管理社会、经济、文化事业。因

此行政法要调整这方面的活动（并且调整社会、经济、文化方面的管理活动是我国行政法的主要任务），从而研究社会、经济、文化的管理及其法律调整是我们行政法学的主要任务。这样，我们的行政法和行政法学的范围就比西方行政法和行政法学的范围要广泛。由于我们的行政法和行政法学在目的、内容、范围等各个方面与西方行政法和行政法学有着如此的区别，因此我们的行政法学体系不应该也不可能抄袭西方的行政法学体系（当然对之进行研究和作适当的借鉴是应该的和必要的）。

那么，我们能否抄袭其他社会主义国家的行政法学体系呢？它们有的在四十年代或五十年代就建立了这门学科。行政法教学研究有了几十年的历史，且最重要的是：它们与我们同属社会主义国家。应该说他们的体系是可以为我们所仿效的了。其实此亦不尽然。第一，正因为这些国家对行政法重视得比较早，搞得比较早，因此它们的行政法制度及其规范现在已经比较地完善了，又正因为它们已有了比较完善的行政法制度及其规范，因此它们的行政法学重点在于研究、解释、说明它们各自国家的现行行政法文件。而我国的情况则不同，由于众所周知的原因，整个法律制度尚不完善，行政法制度及其规范更是一个最薄弱的环节；很多必要的法规现在还没有制定出来，现有的法规有的也不适应目前的需要，必须加以修改或以新的法规取代之。因此我们的行政法学的任务就不能够仅仅限于对现有法律文件的研究、解释，而必须研究和考察更多的东西。例如我们必须研究我国现实政治、经济、社会、文化管理的诸实践对行政法的需要，探讨我国应该制定哪些行政法规范，建立哪些行政法制度；我们必须研究外国（包括苏联东欧国家和西方国家）的行政法

规范和制度，探讨有哪些可供我们借鉴和参考的东西；我们必须研究解放以来我国行政法的发展历史，从中总结必要的经验教训，等等。总之，我们的行政法学在目前不能仅仅限于对我国现有行政法律文件的研究，而必须和行政学结合起来以及适当采取比较（包括横的比较和纵的比较）的方法进行研究；从探讨为提高政府工作效率，促进物质文明和精神文明建设，需要怎样建立和完善具有我国特色的社会主义行政法的角度进行研究。第二，我们国家的政治制度、经济制度、社会制度有许多不同于其他社会主义国家的地方（当然是指形式的不同而，非本质的不同）。例如捷克、南斯拉夫等实行联邦制，组成联邦的单位享有立法权，甚至是制宪权，而我国实行的是单一制，制定宪法是全国人大的专有权限，制定法律是全国人大和人大常委的专有权限，地方不享有制定宪法和法律的权力。又如东欧国家的检察机关对行政机关享有一般监督权限，而我国检察机关对行政机关仅享有法纪监督权限；东欧有些国家在行政机关内设有专门委员会专门处理有关行政案件，南斯拉夫设有行政法院和行政法庭专门进行行政诉讼，我国不存在这种机构，我国有我国特有的机构，如设在行政机关中的某种特别机构（如设在工商行政管理局中的商标评审委员会）等，由于社会、经济、政治、文化制度的差别，我国的行政法体系不可能完全同于其他社会主义国家的行政法体系，从而我国的行政法学体系亦不应该也不可能完全抄袭其它社会主义国家的行政法学体系（当然我们应该学习和研究它们，比借鉴西方的东西更多地借鉴它们的东西）。

那末我们应该建立一个什么样的行政法学体系呢？简单的回答可以是：建立一个有中国特色的社会主义行政法学体

系。但是什么样的行政法学体系才算具有中国特色的社会主义行政法学体系呢？它应该有些什么特征呢？这个体系主要应该包括一些什么内容呢？它的范围、结构应该是怎样的呢？怎样才能建立起这样一个体系呢？这些都是我们应该认真加以研究和解决的问题。本文由于篇幅的限制，不准备讨论所有这些问题，而仅仅就建立这个体系所应遵循的主要原则谈一些个人的粗浅看法：

我们认为，要建立这样一个有中国特色的社会主义行政法学体系，主要应该遵循下述四项原则：

第一，我国行政法学体系应该与我国国家管理体系相适应。行政法学的研究对象是行政法、行政法调整的对象是国家管理（确切地说，是国家管理过程中发生的各种关系，即行政关系）。应该说，行政法学的体系应该与行政法的体系相适应，而与国家管理体系相适应的则应该是行政法的体系。在这里，我们之所以提出我国行政法学体系应该与我国国家管理体系相适应，这不仅因为行政法的体系与国家管理体系是相适应的缘故，而且还因为我们是以马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义的方法研究行政法。我们研究法律不应该仅仅限于考察法律文件（象资产阶级纯粹法学派所主张的那样），而且应该考察决定此种法律文件的各种社会事实和社会关系；我们不应该仅仅限于解释和说明现有的法律文件，而且应该通过对具体社会事实和社会关系的考察，作出对这些法律文件的评价，并提出完善各具体管理领域法制（应该制定哪些法规，应该修改哪些法规，应该废除哪些法规）的有说服力的建议意见。很显然，要这样研究行政法，我们的科学体系就应该与实际的管理体系相适应。此外，在我国目前现行行政法律文件极不完善的情况下，按照

国家管理体系来安排我们的行政法学体系，以从探讨改善国家管理出发来探讨完善行政法制，从探讨完善各管理领域，管理部门的行政法制出发来探讨完善整个行政法制，有着特殊的必要性和意义。

我们知道，国家管理体系通常由纵的管理程序和横的管理部门构成。我国国家管理纵的管理程序一般可分为下述环节：设立机关，配置工作人员，发布管理文件，实施行政行为，为保证管理文件及行政行为的实现而适用奖励和处罚措施，对行政机关，行政人员、行政活动（行政活动包括制定管理文件，实施行政行为，适用奖惩措施三个方面）实施行政法制监督，行政诉讼；我国国家管理体系横的方面一般可分为下述部门：国民经济管理，社会文化建设管理，公安管理，民政管理、司法管理，国防管理，对外关系管理。

适应我国国家管理的体系，我国行政法学的体系即可分为两大部分：第一部分为总论部分，研究国家管理体系纵的方面的各个环节上的行政法制问题。这一部分可包括如下章目：国家行政机关、国家工作人员，行政活动（包括上述三个方面），行政法制监督，行政诉讼；第二部分为分论部分，研究国家管理体系横的方面的各个部门的行政法制问题。这一部分可包括与上述国家管理部门相适应的章目，即国民经济管理，社会文化建设管理……。

第二，我国行政法学体系应该与我国实际政治法律制度相适应。我国政治法律制度与苏联东欧国家相比有着自己的特点，与西方资本主义国家相比，更是有着本质的不同。因此，研究我国的行政法学，一定要从我国的实际情况出发。我国的行政法学体系，一定要适应我国的政治法律制度。例如我国的干部制度就不同于西方的文官制度，西方的文官一

般不包括由选举产生的，与执政党共进退的政府官员，也不包括法官。文官和所谓“政务官”有着严格的区别（规定文官任用、考核、培训、奖惩，工资福利待遇的文官法不适用于政务官和司法官）。它们行政法研究文官制度总是把政务官和法官排除在外。但是我国的情况却不同，我们实行党管干部的原则，我们的干部，不论是一般干部，还是总理、部长，不论是行政干部，还是司法干部，科技干部，企事业干部，都是统一管理的。关于各类干部的任用、考核、培训、奖惩的法律规范和制度虽然也存在着区别，但是却不存在西方国家那样的鸿沟。因此我们的行政法学研究国家工作人员一章，不应该仅仅研究行政人员，而应该研究我们的整个干部制度。因为这个制度是一个整体，各个部分是十分密切地联系着的。又如我国的行政法制监督制度，它既不同于西方的法制监督，也不同于苏联东欧国家的制度。我们的行政法制监督包括党的监督，权力机关的监督，司法机关的法律监督，人民群众的社会监督，专门行政监察机关的法制和纪律监督。我们的行政法学体系在确定这一专题的范围时，显然应该把这些内容有机地组织起来统一进行研究，而不应该从整个行政法制监督中仅仅辟出专门行政监察机关的监督来研究。此外，我国行政诉讼制度也有自己的特点，我们行政法学体系中行政诉讼一章的范围，结构亦应与我国的实际制度相适应，而不能盲目地仿效外国的体系。不能认为只有根据外国的体系，前人的体系建立的行政法学才能叫做“行政法学”，我们根据自己的情况建立不同于它们体系的体系就不象行政法学了。如果这样认识问题，那我们就只有抛开和不顾及我们自己的国情而改造我们的制度，使之去适应某种“标准体系”，或者抛开和不顾及我们制度的实际情况而任

意地或牵强附会地去解释我们的制度，使之去适应某种“标准体系”。

第三，我国行政法学体系应该与完善我国行政法制，保障和促进社会主义两个文明建设的需要相适应。前已述及，我国行政法学目前的任务不能仅限于研究现有的行政法律文件。因为我国现行的行政法制还不完善。我们现在建立的行政法学体系，不应该完全与现有的行政法律制度及其规范相适应，而应该与完善这种法制的需要相适应。又因为完善这种法制的目的是为了保障和促进社会主义物质文明和精神文明的建设，所以我们建立行政法学的体系最终要与保障和促进社会主义两个文明建设的需要相适应。资产阶级行政法的目的是控制政府，再加上它的私有制的基础，因此它的行政法的基本方面是消极的，而不是积极的和建设性的，由此决定了它的行政法学也是消极的。这种情况反映在它的行政法学体系方面，就是它们的行政法学一般没有分论部分，即讨论具体社会、经济、文化建设管理问题的部分。即使有分论部分，则也多限于讨论警察行政问题。即如何通过法律限制人民的权利和自由的问题。此外，资产阶级行政法学的总论部分很少讨论国家行政机关的科学设置，国家科学工作人员的科学管理和如何提高行政管理效率的问题，而往往把重点放在控制行政权行使和行政诉讼问题上。我们的行政法学显然就不能以此为模式，而必须在研究行政法总论的同时，加强分论部分的研究，即总论分论并举。并着重探讨提高行政效率的角度来安排整个行政法学体系，来确定总论分论的章节和各章的内容和重点。

第四，我国行政法学体系应该与目前我国教学科研的状况相适应。行政法学在我国还是一个正在建设中的新的学

科，目前从事这门学科教学和研究人员还不是很多，且研究的深度亦很不够，对这门学科的对象、范围的认识也很肤浅，对与其它学科的界限把握得也还不很准确。在这种情况下，我们对它的研究范围比严格意义的行政法学的范围可能要稍宽些，并宜于稍宽些。我们在研究这门学科时，可能要涉及社会学、管理学、行政学、政治学的某些问题。特别是行政学，它与行政法学有着极为密切的关系。在目前这两门学科都尚不发展且我国行政法制尚不完善的情况下，研究行政法学时同时研究行政学更属必需。只有在研究行政法学的基础上，我们才能找出建立和完善我国行政法制的正确途径。

此外行政法学既然是一门科学，它的体系也就不能完全等同于行政法的体系。行政法体系由各种行政法律制度及其规范构成。行政法学体系并不完全与之适应。行政法学除了相应地以行政法各制度及其规范的研究作为其体系的基本章节外，还要另辟专章研究行政法的基本概念、行政法的本质、行政法的对象、行政法律关系、行政法的渊源，行政法的历史发展、行政法的作用以及各家各派关于行政法的学说、理论、观点等。因此，行政法学的体系必然要大于行政法的体系。此外，考虑到目前教学科研的现状，大多数学校暂时还不可能同时开设“古代行政法”、“外国行政法”这些课程，因此我们在讲授以分析研究我国现行行政法为基本内容的行政法学课程时，同时适当介绍古代和外国的某些行政法律制度是必要的。这种介绍有两方面的意义：（一）可以使学生从对不同制度的比较中，认识到社会主义行政法律制度对于资本主义行政法制度的优越；（二）为了完善我国的现行制度，可从古代和外国制度中借鉴某些能为我所用的东西。

以上所述，是我们对建立和完善我国社会主义的行政法学体系的一些尚不成熟的意见和看法。如何建立和完善我国社会主义行政法学体系是我们法学界目前所面临急需解决的一个迫切课题，本文作为引玉之砖，期望能引起讨论，期望能尽早地读到这方面的有价值的、有见地的文章。

加强行政法学研究之我见

张 尚 著

行政法学，是以行政法规范为主要研究对象的一个法学部门。加强行政法学的研究，对于健全我国社会主义法制，完善社会主义法学体系，促进我国政治体制和经济体制的改革，提高国家行政管理工作的效率，都具有十分重要的意义。

但是，在过去相当长的时间里，我们忽视了这方面的研究工作。粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以来，党和国家的工作着重点已转到四个现代化建设上来，我国经济、文化、科学技术等事业的迅速恢复和发展，已使原有各方面的行政管理工作越来越不适应客观形势的需要。随着新宪法的公布，以及国家机构和体制改革工作的逐步开展，加强行政法学的研究，把行政法学作为法学的一个重要部门建立起来，已成为摆在我们法学工作者面前的一项迫切任务。

行政法学的研究对象同其他法学部门比较，要更纷繁复杂。它涉及国家生活的各个方面，要以成千上万个行政法规为主要研究内容，并在这个基础上认真探索、总结，才能形成一套科学的行政法学的体系和基本理论。行政法学和行政学虽然都要研究国家的行政管理工作，但两者的侧重点是不同的。行政法学是从社会主义法制的角度来研究国家行政管理工作的。因此，它必须围绕全部行政法规范来进行研究。这是一项十分艰巨繁重的任务。从当前的情况来看，我认

为，要系统建立和研究我国行政法学，可以从下列三个方面着手：

第一，从我国实际出发，紧密结合当前正在开展的国家机构和体制改革工作来建立和研究我国的行政法学。

从事行政法学的研究工作，不能孤立地只研究各种行政法规，而必须从国家行政管理的实际出发来研究各种行政法规。只有这样，才能掌握制定和颁布各种行政法规的历史背景，弄清这些法规所调整的社会关系，即反映到法规中的各种行政法律关系，并及时了解到这些法规在现实生活中执行的情况。在此基础上，通过对大量行政法规的系统整理，逐步摸索出我国行政法学的规律和体系，为行政立法和国家的行政管理工作服务。从我国国家行政管理的实际出发来建立和研究我国的行政法学，这是由我国行政法学本身的性质和任务决定的。如果脱离我国国家行政管理工作的实际来进行研究，就不可能达到建立我国行政法学的目的。当前，研究我国行政法学，更应当紧密结合国家机构和体制的改革工作进行，并为促进这一改革工作服务。从这方面来说，行政法学与行政学的研究对象是共同的，但行政学要侧重从这个对象中研究我国国家行政管理的领导体制、管理方式、管理技术、管理效率等问题；而行政法学则要在行政学研究的基础上，再从法制的角度侧重研究我国国家行政管理的制度化、法律化问题，以及运用法制来保证实施有效的行政管理等问题。

第二，对30多年来全国各级国家机关所颁布施行的成千上万个行政法规，进行系统的分类整理工作。

要建立和研究我国的行政法学，还必须对我国建国以来国家颁布的全部行政法规，进行系统的分类整理工作。这是