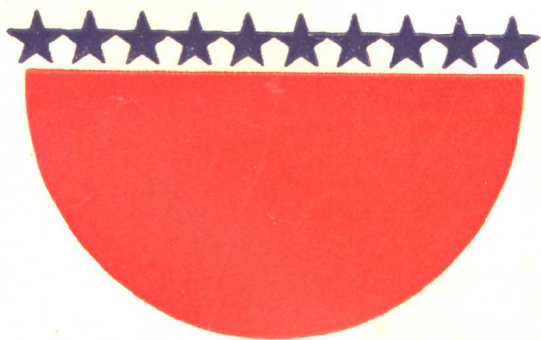


权力与制约

——行政法研究



孙宁华 主 编

科学技术文献出版社

权力与制约

——行政法研究

主 编 孙宁华

科学技术文献出版社

(京)新登字 130 号

图书在版编目 (CIP) 数据

权力与制约: 行政法研究/孙宁华主编. -北京: 科学技术文献出版社, 1995

ISBN 7-5023-2463-1

I. 权… II. 孙… III. 行政法-研究 IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 00684 号

科学技术文献出版社出版

(北京复兴路 15 号 邮政编码 100038)

中共重庆市委机关印刷厂印刷 新华书店重庆发行所发行

1995 年 5 月第 1 版 1995 年 5 月第 1 次印刷

787×1092 毫米 32 开本 14 印张 305 千字

印数: 1—4000 册

定价: 9.20 元

前 言

行政法是我国社会主义法律体系的重要组成部分，它几乎涉及立法、执法、司法、法制监督、权利救济等法律领域的全部内容。十一届三中全会以前，行政法学领域一直被视为研究禁区。十一届三中全会以后，随着我国法制的逐步健全，行政法学研究也迅速走出低谷，取得了可喜的成果。但由于行政法自身具有适时性较强的特点，加之改革开放的进一步深入，我国已由传统的计划经济向市场经济全面过渡，使行政体制、行政职能、行政人事管理制度等改革也迫在眉睫，许多问题亟待重新认识、评价。本书正是在行政法学研究方兴未艾的氛围中，基于理论和实践的需要，就行政法有关内容结合党的十四大提出的行政体制改革、公务员制度等一系列最新问题作了探讨。限于作者水平，本书缺点错误在所难免，敬请读者批评指正。本书由孙宁华主编并撰写第一章及第四章至第十一章，田毅平撰写第二章、第三章。

目 录

第一章 权力与制约的矛盾	(1)
第一节 历史的经验值得注意	(1)
一、原始“权力与制约环”的解体	(1)
二、封建权力制约机制的残缺	(3)
第二节 平衡——权力与制约的理想境界	(4)
一、相对稳定必然基于相对平衡	(4)
二、建立科学的权力制约机制	(5)
第二章 对行政权的法律控制	(8)
第一节 行政法的产生和发展	(8)
一、西方国家行政法的产生和发展	(8)
二、中国行政法的产生和发展	(12)
第二节 行政法的地位和作用	(16)
一、行政法在法律体系中的地位	(16)
二、行政法在国家管理中的作用	(18)
第三节 行政法的特征和法源	(19)
一、行政法的特征	(19)
二、行政法的法源	(22)
第三章 行政法制原则	(27)
第一节 行政法制原则概述	(27)
一、行政法制原则的涵义	(28)

二、确立行政法制原则的标准	(31)
三、行政法制原则的内容	(32)
四、行政法制原则的作用	(34)
第二节 行政合法性原则	(35)
一、行政合法性原则的涵义	(35)
二、行政合法性原则的具体要求	(37)
第三节 行政合理性原则	(40)
一、依法行政和自由裁量权	(40)
二、行政合理性原则的具体要求	(43)
 第四章 对行政主体的法律调整	(46)
第一节 行政法律关系	(46)
一、行政法律关系的特征	(46)
二、行政法律关系的主体	(47)
三、行政法律关系的客体	(48)
四、行政法律关系的内容	(49)
第二节 行政主体概述	(49)
一、行政主体的特征	(49)
二、行政主体的法律地位	(50)
第三节 国家行政机关	(53)
一、国家行政机关的性质和特征	(53)
二、国家行政机关与其他国家机关、企业单位和社会团 体的区别	(55)
三、国家行政机关的结构	(56)
四、国家行政机关的组织系统	(57)
五、行政体制和机构改革	(67)
第四节 行政机关组织法	(75)
一、行政机关组织法的作用	(75)
二、我国行政机关组织法的立法状况	(77)

三、行政机关组织法的主要内容	(79)
第五节 行政机关编制法	(81)
一、我国行政机关编制管理的历史沿革及现状	(81)
二、编制管理的法律控制	(86)
第五章 对人事制度的法律调整	(92)
第一节 公务员制度概述	(92)
一、公务员制度的建立和发展	(92)
二、对公务员制度的评价	(97)
第二节 我国人事管理现状及改革目标	(100)
一、我国人事管理现状	(100)
二、我国人事制度的改革目标	(103)
第三节 国家公务员法	(106)
一、国家公务员法的立法目的	(107)
二、国家公务员法的基本原则	(108)
第四节 国家公务员法的适用范围以及国家公 务员的权利、义务	(111)
一、国家公务员法的适用范围	(111)
二、国家公务员的权利、义务	(113)
第五节 国家公务员的录用和管理	(123)
一、职位分类	(123)
二、国家公务员的录用	(127)
三、公务员的培训	(130)
四、公务员的考核	(133)
五、公务员的奖励	(135)
六、公务员的纪律	(137)
七、职务关系的变更	(139)
八、公务员的交流	(143)
九、公务员的回避	(145)

十、职务关系的解除	(146)
十一、退休	(149)
第六节 国家公务员制度的实施	(150)
一、国家公务员制度的实施范围	(151)
二、国家公务员制度的实施步骤	(152)
三、国家公务员制度的实施方法	(154)
第六章 对行政行为的法律控制	(157)
第一节 行政行为概述	(157)
一、行政行为的特征	(158)
二、行政行为的分类	(158)
三、行政行为的内容	(161)
四、行政行为有效的条件	(162)
五、行政行为的效力	(164)
第二节 行政程序法	(166)
一、行政程序与行政效率	(166)
二、行政程序法的立法目标	(166)
三、行政程序法的作用	(169)
四、行政程序法的基本原则	(171)
五、行政程序法的基本内容	(172)
第七章 行政立法行为	(175)
第一节 行政立法的由来与立法权限的划分	(175)
一、行政立法的由来及发展	(175)
二、行政立法的权限划分	(177)
第二节 行政立法的种类	(178)
一、职权立法	(178)
二、授权立法	(179)
三、制定规章以下规范性文件的行为	(182)

第三节 行政立法的程序	(183)
一、行政法规的制定程序	(184)
二、行政规章的制定程序	(188)
三、规章以下规范性文件的制定程序	(191)
第八章 行政许可行为	(193)
第一节 行政许可行为概述	(193)
一、行政许可行为的特征	(193)
二、行政许可的意义	(194)
第二节 许可证制度	(195)
一、许可证的法律特征	(195)
二、行政许可证的种类	(196)
三、颁发行政许可证的程序	(203)
四、许可证的无效、失效、中止和吊销	(206)
第九章 行政奖励	(209)
第一节 行政奖励的作用和原则	(209)
一、行政奖励的作用	(209)
二、行政奖励的原则	(211)
第二节 行政奖励的种类和条件	(212)
一、行政奖励的种类	(212)
二、行政奖励的条件、方式及程序	(215)
第十章 行政处罚	(224)
第一节 行政处罚概述	(224)
一、行政处罚的特征	(224)
二、行政处罚与刑罚、行政强制执行的区别	(225)
三、行政处罚的作用	(226)

四、行政处罚的种类和形式	(227)
第二节 对行政处罚行为的法律控制	(232)
一、行政处罚权的设定和行使	(232)
二、行政处罚的原则	(234)
三、行政处罚的条件	(236)
四、行政处罚的程序	(237)
五、对行政处罚中自由裁量权的控制	(241)
 第十一章 行政合同	(244)
第一节 行政合同的特征和作用	(244)
一、行政合同的特征	(244)
二、行政合同的作用	(245)
三、行政合同的种类	(247)
第二节 行政合同的订立和履行	(249)
一、行政合同的构成要件	(249)
二、行政合同的主要条款	(250)
三、行政合同的订立	(252)
四、行政合同的履行	(253)
 第十二章 行政强制	(255)
第一节 行政强制措施	(255)
一、行政强制措施的特征	(255)
二、行政强制措施与其他强制性行为的区别	(256)
三、行政强制措施的种类	(257)
第二节 行政强制执行	(259)
一、行政强制执行的特征	(259)
二、行政强制执行与其他强制行为的区别	(261)
三、行政强制执行的种类	(262)
四、行政强制执行的方法	(264)

五、行政强制执行的实施条件	(265)
六、行政强制执行的程序	(267)

第十三章 行政法制监督——制约行政权的必要

手段	(269)
第一节 行政法制监督制度概述	(269)
一、建立行政法制监督的意义	(269)
二、西方国家的监督机制简介	(271)
三、我国的行政法制监督体系	(276)
第二节 行政机关内部的监督	(277)
一、一般监督	(277)
二、行政监察监督	(279)
三、审计监督	(288)
第三节 党的监督	(294)
一、对国家行政事务实行政治领导监督	(294)
三、对党员干部和其他公务员实行监督	(294)
第四节 国家权力机关的监督	(296)
一、对抽象行政行为的监督	(297)
二、听取和审议政府工作报告	(298)
三、审查、批准国民经济和社会发展计划及财政预算	(298)
四、督促处理人大代表的建议、批评、意见	(299)
五、执行监督	(300)
六、质询	(301)
七、办理公民的来信来访	(303)
八、人事监督	(304)
第五节 司法机关的监督	(306)
一、检察监督	(306)
二、审判监督	(307)
第六节 社会监督	(309)

一、人民政协的监督	(309)
二、民主党派的监督	(311)
三、社会团体和群众组织的监督	(311)
四、人民群众的监督	(312)
五、舆论监督	(314)
第十四章 行政救济	(316)
第一节 行政复议	(317)
一、行政复议的特征和作用	(317)
二、行政复议机构	(321)
三、行政复议参加人	(323)
四、行政复议范围	(327)
五、行政复议管辖	(330)
六、申请与受理	(334)
七、审理与决定	(336)
八、行政复议与行政诉讼的区别与联系	(340)
第二节 行政赔偿	(344)
一、行政赔偿制度的产生	(344)
二、行政赔偿的作用	(349)
三、行政赔偿责任	(350)
四、行政赔偿的范围	(355)
五、赔偿请求人和赔偿义务机关	(356)
六、行政赔偿程序	(358)
七、赔偿方式和计算标准	(358)
八、行政赔偿经费来源	(360)
九、行政赔偿义务机关的追偿权	(360)
第十五章 司法救济	(362)
第一节 人民法院的司法审查权	(362)

一、司法权与行政权的关系	(362)
二、司法审查的方式和范围	(363)
三、司法审查的功能	(368)
第二节 行政机关在行政诉讼法律关系中的地 位	(369)
一、行政诉讼	(369)
二、从行政主体到行政诉讼被告人	(370)
三、确定适格被告的几种情况	(372)
第三节 人民法院的受案范围	(375)
一、界定受案范围的指导思想	(375)
二、人民法院有权受理的行政案件	(377)
三、法律规定人民法院不予受理的事项	(381)
第四节 行政诉讼的管辖	(383)
一、确定管辖的原则	(383)
二、级别管辖	(384)
三、地域管辖	(386)
四、共同管辖和选择管辖	(388)
五、移送管辖、指定管辖和管辖权的转移	(389)
第五节 行政诉讼证据	(392)
一、证据的特征	(392)
二、证据的种类	(392)
三、证明对象	(396)
四、举证责任	(399)
第六节 起诉与受理	(405)
一、起诉的条件	(405)
二、起诉的期限	(407)
三、对起诉的审查和处理	(409)
四、受理的法律效力	(411)
第七节 第一审程序	(413)

一、审理前的准备	(413)
二、开庭审理	(414)
三、审理中的特殊情况	(416)
四、行政诉讼庭审的特点	(421)
五、行政诉讼中法律规范的适用	(423)
第八节 第二审程序	(427)
一、第二审程序的发生	(427)
二、上诉案件的审理	(428)
第九节 审判监督程序	(429)
一、审判监督程序的提起	(429)
二、再审案件的审理程序	(430)
第十节 执行程序	(430)
一、执行主体	(430)
二、执行根据	(431)
三、执行对象	(431)
四、执行管辖	(431)
五、执行措施	(432)
六、执行中止	(432)
七、执行终结	(432)

第一章 权力与制约的矛盾

权力与制约是相互依存又相互对立的矛盾的两个面。权力之所以为权力，是因为它有控制其他事物的功能；制约之所以能起作用，是因为制约也代表了一定的权力。没有权力即无须制约；有权力而无制约，权力就会失控，导致不同性质、不同程度的灾难，而灾难又形成对权力的制约。权力与制约的冲突揭示了社会的矛盾；权力与制约的相对平衡维持了社会的稳定；权力与制约由冲突到相对平衡的运动过程又推动了历史的发展。

第一节 历史的经验值得注意

一、原始“权力与制约环”的解体

人类历史上，最漫长、也最稳定的莫过于原始社会。它几乎占了整个人类历史的90%，生产力又是人类历史上最落后的社会形态，何以能如此牢固地维系其社会关系呢？考查历史便不难发现，那是因为当时的人类还无法与自然抗衡，因而严格地继承了自然界的“权力与制约环”。

我们都知道，在自然界中，每一个相对独立的生态区域都有其严格的生态平衡机制，例如，食肉动物以食草动物为生；食草动物以植物为食；植物吸收无机物；无机物来自细

菌；细菌侵蚀食肉动物并分解它们的尸体，从而形成一个生态制约环。在这个制约环中，任何一个环节都不可能过分发达，它们各自受到其它环节的制约：食草动物过多，植物就会供不应求，反过来导致大量食草动物饿死；食草动物减少，食肉动物的生长繁殖自然受到抑制；大量死亡的动物尸体促成细菌快速繁殖，造成无机物猛增，于是又刺激植物生长，食草动物也相应增加……直到各个环节都维持一个特定的数量，以达到新的生态平衡。在人类社会初期，人类群体（也称为社会的雏型）只是自然界生态中的一部分，因此，它的“权力与制约环”主要体现为为生存而与自然界抗争。为了生存，氏族成员需要首领来指挥狩猎，主持分配，解决纠纷，公共权力便应运而生，首领便是权力的执掌者。而氏族成员有权以体力、智慧、公正等为尺度选择自己的首领，并有权罢免和撤换，形成简单而完整的“权力与制约环”。这种简单的权力制约机制之所以能长期有效运作，其原因在于：第一、群众的利益和目标一致，主要是为生存而获取食物，因而首领的管理内容单纯。第二，群体不大，权力的行使和对权力的制约都是直接进行，一次到位，没有中间环节。第三，剩余物资不多或者根本没有，任何人，包括领袖，都不可能在物质分配上享有更多的特权。

随着生产力的发展，原始的“权力与制约环”开始解体。金属工具的问世使人类战胜自然的力量大大加强，狩猎、农耕的收获除自给外还有了剩余，对物质利益的追求增强了氏族领袖的权力欲，他们为了获取更多的剩余物资，开始拼命扩大疆土，虏掠人口，然后强迫他们劳动。根本利益的冲突导致阶级分化和国家政权的产生。这时，原始的权力制约机制解体，它不再是首尾相控的环，而成为单向控制的线型权

力结构，即领主通过官员和军队来统治奴隶，而奴隶对领主毫无制约的权力。没有制约的权力必然导致暴政，这就是人类历史上最残酷、最黑暗的奴隶制社会。

二、封建权力制约机制的残缺

人类历史并不因奴隶制的黑暗而停滞。铁器的使用又使人类跨入了一个新的时代。生产工具的革命推动了生产力的发展，使社会物质进一步增加。奴隶主则尽情利用权力花天酒地大造宫殿庙宇，而奴隶得到的却是更繁重的劳役。“哪里有压迫，哪里就有反抗”，大规模的奴隶反抗终于结束了奴隶制，建立了封建王朝。

封建君主们自然不可能再维持绝对的单向权力控制，但他们也不甘心自己的权力受到太多的制约，于是创立了一种较奴隶社会进步的，但仍是残缺的权力制约机制，即君主至高无上，集国家立法、行政、司法大权于一身，君主通过各级官员控制全国。为了防止官员“反上”，或妄作非为而危及君权社稷，封建君主一般也要求官员依照君主钦定或认可的规范行事，并建立了自上而下的监督制约体系。有的朝代还设置了专司制约功能的机构和官职，如御史、巡抚、钦差、监军、东厂、西厂等。在一定范围内，民众也可以通过状告官员实施有限的、自下而上的制约，从而形成一个封建式的权力制约机制。这个权力制约机制的残缺是显而易见的：君主享有至高无上的权力，不受任何制约。于是，国家的兴衰存亡取决于君主是否明智，历史上亡国、卖国的暴君、昏君，无一不是源于这种失控的权力。