

比较宪法与行政法

龚祥瑞 著

法律出版社

出版说明

行政法是关于行政的法律，它调整着行政机构的组织和职能。行政法是宪法基础上的部门法之一。从其基本内容看，在一定意义上可以说，行政法是宪法的一部分，即是宪法的动态部分；而宪法，则是行政法的理论基础。因此，作为尝试，把两者合编在一起，并将本书取名为《比较宪法与行政法》。这种作法，几年来几乎已成为西方国家，尤其是英、美两国的学者们和出版界的共同要求。我们出版本书的目的，是为应目前我国广大读者对此类书籍的迫切需要。所以希望读者对本书从体系到内容多加批评指正，俾于再版时得以修订、补充。

本书是著者于过去两、三年间在北京大学法律系讲授“外国宪法”和“比较行政法”这两门课程时编写的。在担任此类课程的过程中，著者有幸常得到同学们的支持和协助。其中李克强、王绍光、王建平、陈兴良、姜明安、陶景洲和张来明诸同学都曾协助著者整理本书文稿，为之付出很多时间和精力，使本书得以及时问世，并使书中讹误有所减少。于此，著者谨向他们致以诚挚的谢意。

龚祥瑞

1983年8月15日于北京

比较宪法与行政法

龚祥瑞 著

法律出版社出版 新华书店发行

一二〇一工厂印刷

850×1168毫米 32开本 17.5印张 500,000字

1985年3月第一版 1985年3月第一次印刷

印数 00,001—2,600

书号6004·750 定价3.65元(精)

目 录

导 言	1
一 宪法学的对象	2
二 宪法学的范围	2
三 宪法与宪政的关系	4
四 行政法与宪法的关系	5
五 行政法的定义	6
六 行政法的对象和范围	6
七 比较的方法	10

第一编 比较宪法

第一章 宪法的概念	13
第一节 宪法的特点与意义	13
一 宪法在形式上的特点	14
二 宪法在内容上的特点	20
三 宪法在范围上的特点	26
第二节 宪法的起源	27
一 英国宪法播下的种子	27
二 第一部成文宪法《美利坚合众国宪法》的由来	29
三 十九世纪欧洲立宪运动的果实	32
第三节 宪法的作用	33
一 限制作用	33
二 统一作用	35
三 巩固作用	35
四 宣传作用	36

第四节 宪法的分类	36
一 传统分类法	37
二 布赖斯分类法	38
三 新分类法	42
第二章 宪法基本原则	46
第一节 私有制原则	46
一 私有制原则是资本主义国家宪法的第一项基本原则	46
二 自由资本主义的涵义与本质	47
三 垄断资本主义和改良资本主义的发展	49
第二节 “主权在民”原则	52
一 法律主权说	52
二 政治主权说	54
三 议会主权说	58
第三节 “三权分立”原则	61
一 英国的历史经验	61
二 分权说——孟德斯鸠的贡献	66
三 分权原则在不同国家和不同时期的体现	68
第四节 法治原则	72
一 法与秩序	73
二 法治与自由	74
三 法治与政权	77
四 法治与政治责任(格林的理论)	79
五 1959年《德里宣言》对法制原则的解释	81
第五节 权利平等和政治自由原则	82
一 权利平等的概念	82
二 程序性权利与实质性权利	85
三 权利平等的实质	89
四 政治自由的界限	91
第三章 宪法的实施	96
第一节 遵循宪法惯例	96
一 宪法惯例与法律	96

二 宪法惯例与政治	99
第二节 宪法和法律的解释	101
一 解释宪法(包括法律)的必要性	101
二 英国的经验	102
三 美国的经验	106
第三节 宪法的修改	110
一 修改宪法的必要性	110
二 修改宪法的程序	112
第四节 司法审查与宪法法院	114
一 司法审查的由来	114
二 司法审查的机构	118
三 司法审查的本质和作用	124
第五节 宪法的发展趋势	127
一 公民权利范围的扩大	127
二 政府权力的扩大	129
三 宪法的领域从国内法扩展到国际法	131
第四章 公民权利	133
第一节 公民权利概论	133
一 公民权利的概念	133
二 公民权利的性质	134
三 公民权利的学说	136
第二节 公民权利问题的新动向	137
一 个人本位的法理学正在让位给团体主义的法理学	137
二 政治权利向经济社会文化权利深入	143
三 《人权宣言》普及到各国并从国内法推广到国际法	146
第三节 关于人身自由的权利	149
一 人身自由的意义	149
二 救济手段	151
三 应变措施	153
四 各国之比较	155
第四节 关于言论出版自由的权利	156

一	宪法原理	156
二	英国关于言论出版自由的法律	160
三	法国关于言论出版自由的法律	163
四	美国关于言论出版自由的法律	164
五	瑞典关于言论出版自由的法律	166
第五节	关于集会结社自由的权利	167
一	集会自由的原理	167
二	集会自由的实际	168
三	集会自由的条件	169
四	三十年代以来的变化	169
五	结社自由	170
第六节	关于物质保证的权利	171
一	经济生活权利	172
二	社会生活权利	174
三	文化教育权利	174
第五章	国家机构	176
第一节	国家机构概论	176
一	“国家”的概念	176
二	国家和政府的差异	178
三	国家机构的概念和形态	179
第二节	元首	183
一	国家、政府与元首	184
二	国王、王权与行政权	191
三	单头制、双头制与多头制	193
四	国家元首在实际政治中的地位与作用	194
第三节	政府(行政权)	196
一	政府制度的类型	197
二	政府组织形式的新发展	208
三	政治执行机构(决策机构)的职能	212
四	政府决策过程	215
第四节	议会(立法权)	219

一	议会的构成——两院制和一院制	219
二	议会的作用	221
三	政府统治和议会监督	224
四	议行合一与议行分离	226
五	立法与立法程序	228
六	议会委员会	231
七	议会与财政监督	233
八	官方反对党	234
第五节	法院(司法权)	235
一	法院的特性与种类	235
二	检察机关和司法行政机关	240
三	审判制度	244
第六章	政治团体	274
第一节	选民团体	274
一	“人民”、“选民”与“代表”	274
二	选举资格：限制选举和普及选举	279
三	选举构成：地域代表与职业代表	281
四	选举方式：简单多数制与比例代表制	283
五	英国选举制度的弊端	285
第二节	政党	288
一	政党的基本概念	288
二	政党的宪法地位	297
三	政党与政治制度的关系	300
第三节	压力集团	307
一	压力集团的性质与种类	307
二	压力集团的产生与发展	309
三	压力集团的活动方式	311
四	压力集团的宪法地位和作用	315

第二编 比较行政法

第七章 行政法的基本原则	319
第一节 行政法治	319
一 合法性与行政权	319
二 法律面前平等	321
第二节 议会主权	321
一 中外对比	321
二 政府向议会负责的制度	322
第三节 政府守法	323
一 遵守通常法律	323
二 英国公法中的救济办法	325
第四节 越权无效学说	325
一 “越权无效”是行政法的中心思想和主要武器	325
二 权限的解释	327
三 越权概念的内容	327
四 越权无效学说的历史根源	328
五 立法、行政、司法和半司法的职能区分	328
第八章 行政法的由来和发展	330
第一节 英美法系行政法	330
一 特点	330
二 历史沿革	332
三 二十世纪的停滞	333
四 英国行政法的复兴	334
第二节 法国行政法	336
一 法国行政法的特点	337
二 法国行政法院的由来和发展	337
第三节 苏联东欧法系行政法	343
一 特点	343
二 苏维埃行政法的来源及其对东欧国家的影响	344

第四节 中华法系	347
一 从东汉的“御史台”到清代的“宗人府”	347
二 半殖民地半封建的行政法院	349
三 社会主义信访制度的由来与发展	350
四 发展中的我国行政法	355
第九章 行政机构	358
第一节 组织原理	358
一 组织的概念	358
二 组织结构中人的因素	360
三 组织形式	363
第二节 国家元首与政府首脑	372
一 一元制领导与二元制领导	372
二 国家主席的法律地位	374
三 最高国家行政机关	375
第三节 中央各部会	377
一 行政机构的调整	377
二 行政部门的分类	381
三 内部机构	381
第四节 地方政府	387
一 行政区划与地方机构	387
二 行政区域和行政单位的调整	388
三 各级地方政府的职权	388
四 中央对地方的控制	390
五 地方财政	391
六 地方性法规	392
第十章 文官制度	394
第一节 概 况	394
一 名 词	394
二 定 义	396
三 范 围	399
四 结 构	401

五 实 质	403
第二节 文官制度的特征	407
一 文官制度是劳动人事制度的一部分	407
二 文官制度是一国政治制度的一部分	415
三 文官制度同全国教育制度的联系	420
第三节 服务法规	423
一 国家公务的性质与文官的法律地位	423
二 《就业法》	425
三 《保密法》	427
四 《退休法》	431
五 工资待遇	433
六 惩戒与纪律	434
第十一章 行政立法	436
第一节 委任立法的概念	436
一 行政立法	436
二 委任立法的由来与发展	437
三 委任立法的性质与效力	437
第二节 委任立法的必要	439
一 技术问题	439
二 未来问题	440
三 法律施行问题	440
四 紧急权力	441
五 广泛的授权	441
六 赋税问题	442
七 以命令修改法律的权力(亨利第八条款)	442
第三节 法规的种类	443
一 法规的名称	443
二 分类的必要	444
三 分类标准	444
四 法规的种类	444
第四节 法规的制定	450

一	法规制定标准	450
二	法规制定程序	451
第五节	法规的公布	452
第六节	废除、修正、重订	453
第七节	议会监督	453
一	向议会备案	453
二	经议会批准	454
三	经审议委员会和联席委员会审议	454
第八节	司法审查	455
一	法院与立法的关系	455
二	各国宪法原则	456
第十二章	行政行为	460
第一节	行政行为的概念	460
一	行政行为的定义	460
二	行政行为的“单方”性质	461
三	行政当局的权威性行动	462
四	行政行为的约束力	463
五	公私法的领域	463
第二节	行政权、行政职责和自由裁量	463
一	权的意义	463
二	权的性质与范围	464
三	职权的行使	466
四	职权与职责	469
第三节	行政行为的司法控制	470
一	行政合法性原则	470
二	行政正直性(公正性)原则	474
三	行政合理性原则	480
第十三章	行政司法	483
第一节	英国行政裁判所	483
一	裁判所与法院的区别	483
二	建立裁判所的原因	483

三	裁判所解决的纠纷的种类	448
四	裁判所与政府的关系	484
五	对裁判所决定的上诉与司法审查	486
六	裁判所与法院的关系	487
二	美国的独立管理机构	488
一	美国行政裁判机构的特点	488
二	行政部门的裁判权	490
第十四章	行政诉讼	492
第一节	法国行政法院组织法	492
一	行政法院的构成	492
二	行政法院的体制	495
三	管辖权	495
第二节	法国行政法院程序法	502
	法国行政法院办案的特征	
一	诉讼开始	503
二	小组提出	504
三	专员报告	505
四	小组会议	505
五	“政府专员”声明	506
六	裁判会议	506
七	裁定书	507
八	执行	508
九	上诉	508
十	地方行政裁判所的程序	509
十一	特别程序	509
十二	诉讼费用	510
第三节	法国行政法院实体法	510
一	行政案件的性质与种类	510
二	行政责任	511
三	行政合同	514
第十五章	行政监察	515

第一节 瑞典议会司法专员制度	515
一 起源和发展	516
二 任务和权限	519
第二节 英国议会行政专员	527
一 议会行政专员的产生	527
二 议会行政专员的机构	529
三 议会行政专员的权力范围	530
四 控 告	531
五 调 查	532
六 补 偿	533
第三节 苏联的国家监察制度	534
附录：《比较宪法与行政法》参考书目	538

导 言

宪法与行政法本来是两门独立的学科，但基于“出版说明”中所列举的理由，本书作者把它们合而论之。因此，本书就包括了宪法与行政法两大部分。“比较宪法”部分主要是介绍英、美、法等国的宪法。在这里，也要论及其他国家，但重点是西方国家。因为这几个国家的资产阶级有长期的统治经验，它们的宪法和宪政制度是从反封建、反王权、反独裁的斗争中得来的，也可以说是“近代文明”的结晶。其中不但有历史上的进步因素，而且也有工人阶级斗争的胜利果实。而“比较行政法”部分则介绍现代各国的行政法，主要是英、美、法等国的行政法，并对它们进行比较研究。其中，法国的行政法最为完善和优越，这已为世界各国所公认。因此，法国的行政法在“比较行政法”部分占有突出的地位。

上层建筑必须适应经济基础的要求，这是历史唯物主义的一项原则。我国在进行社会主义现代化建设的过程中，经济体制的调整改革必将引起一系列领导制度和管理制度的改革。而宪法和行政法同其它法律一样，是上层建筑的一个重要组成部分，因此，在我国当前这个新的历史时期，来研究英、美、法等国的宪法、宪政制度和行政法学，是十分重要的。当然，我们要创建的是具有中国特色的、适合社会主义“四化”需要的领导制度和管理制度，而不是照搬西方国家的成品。在这里，我们只是根据我国社会主义现代化建设的总形势，借鉴资本主义国家宪法、宪政和行政法原则的成败得失，提供对我国社会主义四个现代化建设有益的宪法学和行政法学方面的知识，供广大读者在学习、研究时参考。

一、宪法学的对象

在成文宪法国家里，凡载入宪法的都是宪法的对象。凡由宪法明文规定应以法律规定的组织法(organic laws)也是宪法的对象。例如，美国宪法第五条修正案规定：“未经正当法律程序不得剥夺任何人的生命、自由或财产”，所以法院或宪法学者就要经常援引有关“正当法律程序”的法律、判决和先例。因此这些有关的法律、判例和学者的评论，自然也是宪法的对象之一。

标本式的成文宪法一般包括以下三部分：

1. 公民的权利和义务；
2. 国家政权机关的组成、职权、活动原则和方法；
3. 宪法的修改。

宪法的对象不能仅以宪法规定的事项为限，因为实际上各国宪法并不完全按照标本式的宪法规定其内容，其详略也极不一致；在不采用成文宪法的国家里，宪法和一般法律没有区别，宪法的内容也就很不明确。宪法的范围问题就这样被提出来了。

二、宪法的范围

一般宪法学者都认为除宪法规定事项外，还应包括宪法惯例、宪法性法律、有关宪法的解释、判决和判例等等。这样，宪法的范围就远远超出了成文宪法的范围。

1. 凡宪法无明文规定，但实际上存在的重大原则和主要制度都应包括在宪法学研究的范围之内。例如加拿大和澳大利亚的内阁，都是对议会负责的机关，但加拿大和澳大利亚宪法对这样一个重要的机关却无明文规定，而仅令此制存于习惯之中。

2. 凡宪法授权立法机关以法律规定的项，即宪法性法律也应包括在宪法学研究的范围之内。例如关于议会的组成和职权，