

Public Administration

行政管理学

北京大学政府管理学院

张国庆 教授



第十三章 依法行政

- 第一节 依法行政的历史缘由及发展
- 第二节 依法行政的理论基础
- 第三节 依法行政的制度机制



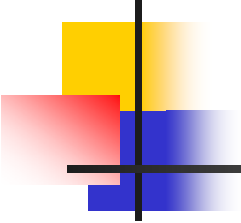
第一节 依法行政的历史缘由和发展

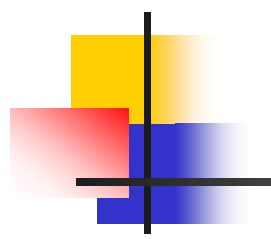
- 依法行政作为一种重要的政治思想和法律原则，提出于新兴的资产阶级反对封建君主专制的斗争的之初，形成于资产阶级全面控制国家权力之后，发展于资本主义由自由资本主义过渡到垄断资本主义之时并沿续至今，前后历经三百余年。
- 依法行政的一般性解释是：在三权分立的国家政治体制格局中，公共行政权力主体即狭义的政府，应当依法设定和实施行政行为。
- 法的规范性或约束性作用始终是依法行政的核心概念。
- 依法行政与其它资本主义的原则一样，从根本上都是源自资本主义经济的兴起和发展，是以资本主义的生产力和交往的发展程度为转移的经济生活状况在政治和法律上的表现。



一、依法行政的缘起

- 依法行政源起于新兴的资产阶级反对封建君主专制的需要。其直接的思想理念源自英国。
- 1688年革命刚过，英国唯物主义经验论哲学家和古典自然法学派的思想家、资产阶级的杰出代表者约翰·洛克（John Locke），就以《政府论》为标志对革命作了符合资产阶级需要的总结，并设计了更加理想的资产阶级政治制度。

- 
- 洛克提出，每个国家都有立法权、行政权和联盟权三种权力，其中立法权就是如何运用国家的力量来保障每个社会成员的权利以及公布立法的权利，行政权就是执行法律的权利，由以国王为代表的执行机关掌握。但三权并不是平等并列的，立法权是国家的最高权力，行政权和立法权同属立法权，处于隶属和辅助的地位，因为立法权经过公众的选举、受公众的委托，因而享有至高无上的地位。即使如此，立法权未经本人的同意，也不能取去任何人的财产的任何部分。
 - 洛克的上述政治思想，一方面反映了刚刚取得国家主导权的资产阶级对封建警察国家专制政治的憎恨和反对，另一方面也反映了其对类似于克伦威尔军事专制的个人独裁的戒心和忧虑，从根本上则反映了资产阶级对私有财产受到国家保护的本质意愿。

- 
- 这一时期依法行政的释义也严格为：一切政府公共行政行为，都必须依照法律的规定。其基本的思想，是要对以国王为主导的政府及其行为实施严格的限制，以防止专制重来、自由受限、财产受损。从整体上说，这一时期的依法行政其内涵是狭小的，其外延则是最宽泛的。



二、依法行政的形成

- 依法行政形成于资产阶级完全控制国家权力，并形成资本主义国家体系之后。
- 政治体制是最典型的反映。1789年制定的联邦宪法规定：立法、司法、行政三权完全分立，总统不能解散议会，也不能免除联邦法官，但总统的命令具有与法律同等的效力，总统对国会法案拥有否决权，也享有司法赦免权，总统还是三军最高统帅，另可提名联邦法官。这种即强调三权分立和制衡，又突出行政权的思想 and 做法，是同时满足资产阶级维护共同利益、尊重特殊利益双重需要的最佳现实选择。



三、依法行政的发展

- 依法行政发展于自由资本主义向垄断资本主义过渡之时并沿续至今，其体现了以下特点：
- 第一，各主要资本主义国家大体上都经历了一个从重视立法、强调立法高于一切，向重视行政、突出行政职能地位转变的历史过程。
- 第二，资本主义国家依法行政释义的宽泛化，是在三百余年法制（治）基础上出现的一种国家现象。
- 第三，行政权力的扩展受到了三权分立国家权力体系中其它国家权力主体的制衡，使行政权力不可能恣意妄为。



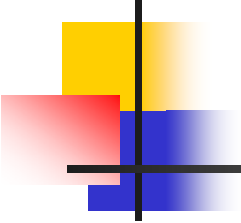
第二节 依法行政的理论基础

- 依法行政是一种政治思想、政治理念，也是一种法律观点、法律制度，还是一种政治道德和社会价值标准。它是资产阶级法治主义的一个重要组成部分。
- 依法行政的理论基础构成主要有三：第一、资产阶级在反封建斗争中提出的自然法理论和契约论等构成其原理性的思想源流；第二、资产阶级的权力分立和制衡学说及其实践构成其直接的法政基础；第三、资产阶级的经济原理和市场经济经济规则构成其广泛的社会基础。
- 从根本上说，依法行政的理论和实践是由资本主义生产力及其与之相适应的资本主义生产关系所决定的。在这方面，“私有财产神圣不可侵犯”作为资本主义国家本质性的宪政原则对依法行政具有最重要的指导意义。



一、依法行政的思想源流

- 自然法理论和契约论是依法行政的思想源流。
- 资产阶级思想家认为：私有财产生来具有，是绝对不可剥夺的，而国家或政府的目的是就是要保护私有财产。
- 尼科洛·马基雅维里提出：人一定要生存，为了生存必需财产。财产关系是政治的基础的理论，人君如不侵犯百姓的财产和荣誉，则大多数人自然心悦臣服。他的上述思想被后来的一切资产阶级思想奉为共同的神圣的原则。

- 
- 洛克从工商业发展的和平安定的环境需要出发论证说：自然状态是一个自由、平等并有自己财产的社会。自由、平等、个人财产都是人们的自然权利，自然法统治着自然状态。但自然法统治下的自然状态存在着种种的不便。为了弥补这些不便，就要通过社会契约来建立公民社会即国家。
 - 资产阶级政治思想家们提出、倡导、强调的自然法理论和契约论，反映了新兴的资产阶级抑制王权，以防止和反对封建君主从经济上对资产阶级财产的索取和剥夺，从政治上对资产阶级权力的压制和践踏的要求。在封建势力依然强大，尤其是执掌国家行政权力的历史条件下，提出自然法理论和契约论以为宣扬立法至上并相应强调依法行政制造理论根据，乃是新兴的资产阶级最为明智的现实选择。



二、依法行政的社会基础

- 资本主义的经济原理和市场经济的实践是依法行政的广泛的社会基础。“私有财产神圣不可侵犯”是资本主义的最高的和根本的信条。
- 资本主义作为一种生产方式有着与封建社会完全不同的经济规律。受经济规律的支配，资本主义经济又有着与以往全然不同的特性以及与之相一致的法则和诉求之一。资本主义经济特性与依法行政的内在联系主要有以下三个方面：财产私有制、市场竞争、管理理性化。



三、依法行政的法政基础

- 资产阶级的权力分立和制衡学说及其实践是依法行政的直接的法政基础。这方面的情况我们与下一部分合并讨论。



第三节 依法行政的制度机制

- 作为一种法律观点和法律制度，依法行政是以资产阶级的权力分立和制衡学说为其直接的法政理论基础、以分权制的政治体制为其制度表现形式的。分权论和分权制则分别是资产阶级宪政论和宪政制的重要组成部分。按照资产阶级的经典理论，“不分三权，就是专制”；要做到依法行政，就必须不仅分权而且以权治权，并以国家宪政制度的形式确定下来。



一、公共权力分立、制衡的由来

- 资本主义生产方式因其本质的内核——私有资本而必然会演化出两个方面的基本的政治理念：其一，个人的独立自主权。其二，社会权利的扩散。两个方面相结合，就使得中央集权和政治制度在资本主义社会历史条件难以成立。
- 为什么三权分立最好呢？一般认为，三点成面，在力学上三角形最具稳定性，权力结构最具稳定性，权力结构也是如此。三权中的每一权对另一权都处于均势状，当任何一权试突破障碍，破坏原有均衡，取得某种优势时，就会受到其它两权的联合抵御和反对，使其回到均势中来。



二、行政权力的特性与公共权力制衡

- 在三权之中之所以要突出对行政权的限制，强调依法行政，除了历史上反对封建王权的特殊需要以外，是与行政权即狭义和政府的功能和特性分不开的。一言以蔽之，在三权之中，行政权力最有可能侵权和越权。



行政权的特性主要表现在以四个方面：

- 1、在与公民、与社会的亲系上，政府行政机关是最直接的、最经常的、最广泛的、最具体的。由于社会事务的几乎是无限的发展，政府的职能也几乎是无穷无尽的。
- 2、在组织构成和决策程序上，三权当中的立法权是典型的“票决制”，司法也有陪审制和两级终审制，唯独行政是首长个人负责制。如果没有法律的限定和其它国家权力的制约，行政首脑是有可能大权独揽，实行行政专横的。
- 3、在实际生活中而不是法理上，“权”与“事”合称“权事”，权随事走乃是常态，即掌理多少事情就有多大的权力。
- 4、法律永远不可能对一切关于国家和社会事务的管理做出规定，法律也总是落后于现实生活的发展变化，因而法律的规定总是原则的、有限的，法律的适用也经常是模糊的、有争议的。这就为行政权自行其是提供了极大的客观空间，也提供了极大的主观可能性。

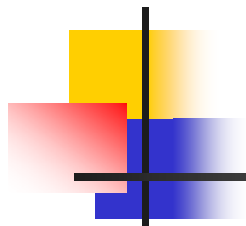


三、公共权力分立、制衡的制度原因

- 依法行政作为一种思想、一种理念、一种制度是有其历史基础和现实需要的：
 - 1、在经济基础上，依法行政与资本主义经济的诸要素相吻合。
 - 2、在政治理念上，依法行政与资产阶级的民主、自由、平等等观点和主张相吻合。
 - 3、在国家政治体制上，依法行政与资产阶级的三权分立及制衡制度相吻合。

中国的依法行政取得了历史性的进步：

- 近些年，在“依法治国”、“依法行政”执政理念的指导之下，中国的依法行政取得了历史性的进步：
- 1989年4月颁布、1990年10月实施了《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》，1994年5月颁布、1995年1月实施了《[中华人民共和国国家赔偿法](#)》，1999年4月颁布、1999年10月实施了《[中华人民共和国行政处罚法](#)》，1999年4月颁布、1999年10月实施了《[中华人民共和国行政复议法](#)》，2003年8月颁布、2004年7月实施了《[中华人民共和国行政许可法](#)》等一系列重要法律，初步形成了中国的行政法律体系框架。具有行政基本法性质的《[行政程序法](#)》已经列入全国人民代表大会常务委员会立法规划，《[中华人民共和国国家赔偿法](#)》已经列入全国人民代表大会常务委员会修法规划。
- 1999年11月，国务院发布了《[国务院关于全面推进依法行政的决定](#)》，2004年3月，国务院发布了《[全面推进依法行政实施纲要](#)》。中国依法行政的前景值得期待。



谢谢!