

法律

我國的行政法律制度

應松年*

—

黨的十五大提出的“依法治國”的基本方略，已由第九屆全國人大第二次會議寫入憲法：“中華人民共和國實行依法治國，建立社會主義法治國家。”依法行政是依法治國最重要的組成部分，“在很大程度上對依法治國基本方略的實行具有決定性意義。”憲法規定，中華人民共和國的一切權力屬於人民，人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。國家行政機關由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。憲法又規定，行政機關是權力機關的執行機關。權力機關的意志主要是通過制定法律表達出來的。因此從根本上說，行政機關是執法機關。“依法行政”是對行政機關提出的要求，要求行政機關行使行政權力，必須有法律授權，權力來源於人民，來源於法律，並依據法律。嚴格依照法律規定辦事。法律是行政機關據以活動的根據，也是人們對這種活動進行評判和監督的標準。改革開放以來，我國加強了行政法制建設，從總體上看，是按照依法治國依法行政的要求展開的。依法行政，首先要為行政執法提供完善的行政法律制度，授權明確，制度民主、公正，便於操作，符合市場經濟要求。其次是要政府依據法律的授權和規定，嚴格執法。行政機關行使行政權力，執行法律，主要有兩種方式，一是制定規範，又稱“抽象行政行為”，即國務院根據憲法、法律，制定行政法規，國務院部委根據法律、行政法規，制定規章，地方政府還要根據法律、行政法規和地方性法規，制定規章。二是依法作出具體行政行為。這兩者都要按照黨的十五大的要求：“一切政府機關必須依法行政，切實保障公民權利。”

* 全國人大內務司法委員會委員、國家行政學院教授博士生導師

規定行政法律制度的，統稱為“行政法”。從性質上說，行政法是關於行政權的法，是關於行政權的授予、行政權的行使和運作以及對行政權的授予、運作和行使進行監督的法律規範的總和。這裏所說的法律規範的總和，是指行政法是由眾多法律規範組成的。這與民法、刑法一般都有法典不同。因此，行政法就有一個調整範圍的問題。行政法大致由三部分組成：

第一部分，關於行政權的授予和組織行政機關的法律。大致由行政組織法、行政編制法和公務員法等法律組成。

第二部分，關於行政權的行使和運作的法律。這部分法律數量最多，內容最為龐雜，稱為行政行為法。

行政權的運作大致有兩種情況，一種情況是按行政管理事項劃分的行政權具體運作的法律。行政機關管理的事項有多少種類，這部分法律就可分為多少種類。其中有些部門還可自成體系，諸如公安、環保、稅務等等。這種法律為數眾多，範圍極廣，一般稱為部門行政法。另一種情況是與各級政府和各個部門都有關的法律和規則，各級政府和各個部門都必須遵循。如行政立法的規則；關於行政執法的法律，包括行政處罰、行政許可、行政強制、行政徵收以及普遍有關的行政程式等法律。這裏介紹的主要是和各級政府各個部門都有關的全國統一的一些行政法律制度。

第三部分，對行政機關的組織、行政權的行使和運作進行監督的法律，統稱為行政監督法。如行政監察法、審計法、行政複議法、行政訴訟法、行政賠償法等。

以上三個部分，就是行政法的範圍。

二

下面根據依法治國、依法行政的基本精神，分別介紹上述三個方面的法律制度。

（一）關於行政組織法

行政組織法是規範行政機關的職能、組織、編制的法律。按照憲法，我國行政機關是權力機關的執行機關。因此，行政機關行使的行政權力是

權力機關通過法律授予的。行政機關自己不能給自己授予權力，必須由法律授予。正因此，行政機關必須遵循職權法定原則。行政機關不能行使法律沒有授予的權限。這部分內容在行政組織法中以性質、地位、職權、職能等形式表現出來。

權力的載體是行政組織。行政組織法還要對行政機關的機構設置和相互關係；行政機關的層次與幅度、編制與職數、活動方式；行政機關的成立、變更和撤銷的程序等作出規定。這些都由行政組織法加以規範，以避免主觀隨意性。這就是黨的十五大報告所提出的行政機構的組織、職能和編制必須法定化的要求，是依法行政的重要的不可缺少的組成部分。

我國目前已經有兩部重要的行政組織法，即國務院組織法和地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法中的地方政府部分。這兩部法律對規範國務院和地方政府的職權和組織，起了重要作用。但多年來的實踐也證明，長期以來，我國行政機關職權不清、相互交叉衝突的情況比較突出，有些部門甚至行使了一些自己不能或不該行使的權力，政府職能轉變不能適應市場經濟的需要；機構臃腫，人浮於事，編制不斷擴充、膨脹的問題始終難以解決，等等。說明已有的行政組織法沒有完全起到應有的規範和控制作用，以至不得不多次求助於發動大規模的機構改革來解決。此次機構改革以後，成果是否能鞏固並繼續得到發展，是公眾關心的焦點問題之一。要解決這個問題，唯一的辦法是黨的十五大指出的方向，即把機構的組織、職能、編制法定化。為此，加速制定、修改和完善行政組織法應該是當前立法的重要課題之一，這也是世界各國的實踐所證明了的。首先是要完善已有的行政組織法，其中國務院組織法需要修改和充實，尤其是組織、編制部分；地方政府組織法線條過粗，缺乏可操作性，可以考慮仿照建國初期的辦法，分為省、自治區、直轄市、市、縣、鄉以及派出機關等各級組織法。目前在實踐中問題最多的是各部門的組織簡則。50年代中期曾制定過十幾個部、委、局的組織簡則，此後即付闕如。80年代後用三定方案來確定行政機關的職能、機構和編制，作為過渡，也是一種辦法，但不能代替組織簡則，要通過制定各部門組織簡則的辦法來解決職權交叉衝突和機構設置的隨意性等問題。

根據我國在編制方面長期存在的問題，是否可以考慮單獨制定行政機關編制法，主要規範兩項內容：

一是行政機關人員的總定員。以改革後的編制為基礎，每年由總理向全國人大報告總編制數後由全國人大決定發佈，原則是總數逐年減少或持平，不能增加，由全國人大控制總數。至於行政機關內部，由行政機關自行調節，可以全國定總數，也可分中央與地方，或地方再分省定數，但總數不能超過上一年。與此同時，屬於國有的事業單位，也同樣要控制總數。事業單位仍然會有發展，但所需編制要在總定員中調節，在若干年內不能增編，否則只控制公務員總數就會失去意義。

二是對編制的管理，主要規定行政機關在內部調整人數時，關於編制的提出、審查、論證和批准的程序。關鍵是論證程序。通過程序控制編制，並規定隨意擴大編制的法律責任。

從廣義上說，公務員也屬於行政組織的範疇。各國對公務員的管理都是通過法律進行的。1993年國務院已制定了國家公務員暫行條例。我國公務員制度已試行數年，積累了比較豐富的經驗，實踐也迫切需要進一步完善公務員制度。將國家公務員暫行條例上升為公務員法的條件應該說已經成熟。

（二）關於行政行為法

行政機關依法行使權力，管理公共事務，直接或間接產生法律後果的行為，統稱為行政行為。與所有行政機關都有關的共同性的行政行為，大致可分為行政立法行為、行政執法行為兩大部分。

1. 行政立法行為是指國務院制定行政法規、國務院各部各委員會制定部委規章，省、自治區、直轄市政府、省會市和經國務院批准的較大市政府制定地方規章的行為。規章是否可稱為法，尚有爭論。此外，有規章制定權以外的政府和部門，還要制定很多行政規範，統稱為其他規範性文件。

改革開放以來，行政立法在數量和質量上都有很大發展和提高，對國家行政管理起了重大作用，但也存在一些問題。從我國實際情況看，行政立法需要解決的問題有三：一是制定行政法規和規章的權限，牠們與法律和地方性法規權限的區別和關係；二是行政立法的程序；三是法律規範之間的衝突及其解決，也即對行政立法的監督。

目前我們正在制定立法法，上述行政立法中的三個主要問題，都是立法法中需要解決的。

首先，關於立法權限的劃分。行政立法中有兩項最基本最重要的原則，即法律優先原則和法律保留原則。法律優先原則或稱法律優位原則，是指其他國家機關制定的一切規範，都必須與全國人大制定的法律保持一致，不得抵觸。這在我國憲法和有關組織法中有明確規定：國務院根據憲法、法律制定行政法規；國務院各部、委根據法律、行政法規制定規章；地方政府根據法律、行政法規和地方性法規制定規章。憲法規定的“根據”原則，至少應該是要要求行政機關制定的規範，必須與法律保持一致，不得抵觸。據此，行政處罰法也規定，在法律已設定行政處罰的情況下，行政法規可以再作具體化的規定，但必須在法律規定的違法行為、處罰種類和處罰幅度的範圍以內。對規章作了更為嚴格的限制性規定。總之，下一位階的規範要與上一位階的規範保持一致。這是依法行政最重要的原則之一。法律保留原則，也就是立法法中所規定的“國家專屬立法權”。即有些事項的立法權只屬於法律。立法法草案對此作了明確的列舉，其中，最為重要的應該是關於公民基本權利，包括人身權，財產權，言論、集會、結社、出版、遊行、示威等政治權利，宗教信仰、受教育權等權利的保障。如果要對公民的上述基本權利作出限制或不利的設定，只能由法律進行，即該項立法權只能屬於法律，是國家專屬立法權。但在一定條件下，法律可以將其中某些本應由其設定的權力授權給行政法規或地方性法規、規章等行使。如1984年9月全國人大常委會通過的《關於授權國務院改革工商稅制發佈有關稅收條例草案試行的決定》，又如行政處罰法規定，在法律沒有設定行政處罰的情況下，將除人身自由處罰以外的處罰設定權授權於行政法規，這屬於相對保留的情況。授予多少，其他法律規範就可以設定多少。沒有授予的，就不能設定。例如不能將處罰、收費的設定權授予其他規範性文件。還有一些立法設定權，如限制人身自由、行政強制執行權等則只能由法律設定，不能授權其他國家機關。這屬於絕對保留的情況。這是依法行政又一最基本的原則。

其次，關於行政立法的程序。行政立法程序是使行政立法充分體現民意的重要保障，為此，必須完善行政立法程序，其中的關鍵在於設置聽證程序。一切與公民權利、利益有關的立法，都必須聽取利害關係人的意見和專家的論證意見。立法中的聽證程序與一般座談會不同。聽證會是在法

定機構主持下，聽取利害相關人意見的必經程序。對聽證會上提出的意見或提供的證據，必須記錄在案，並在作出決定時要表明已經注意和考慮了這些意見和證據。立法要聽取和尊重人民群眾的意見，這是社會主義民主最重要的表現形式之一。也是黨的群眾路線的法定化。

再次，關於行政立法的監督。廣義的監督包括法律解釋、糾正行政立法與法律不一致，以及解決行政立法特別是規章之間的衝突等問題。目前行政立法與上位階法律規範不一致，以及規章之間的衝突，都比較嚴重。立法解釋跟不上實際需要，這就需要有監督和解決衝突的原則和機構。憲法對立法監督機構是有規定的，但實踐中難於啟動。比如，全國人大常委會的監督就難於啟動。這裏有兩個問題需要認真研究：一是是否需要設立專門的解釋法律和解決衝突的機構，二是如何啟動監督的程序問題。

2. 行政執法行為，又稱具體行政行為，涉及的範圍更廣，法律制度也更多。但從公民的角度來說，無非就是權利性和義務性兩大類。權利性行政行為，包括賦予公民作某種行為的權利，如許可；或作某種行為的資格，如律師資格；也可能是在公民違法的情況下依法剝奪其某種權利，如吊銷執照。義務性行政行為主要是依法使公民承擔某項義務，如納稅；或依法免除某種義務，如免稅。據此，下面介紹幾種在市場經濟條件下最常適用的法律制度。

2.1. 行政許可制度

行政許可是行政機關根據公民、法人和其他組織的申請，以書面證照和其他方式允許其從事某種行為，確認某種權利，授予某種資格和能力的行為。

許可是一項極為重要的法律制度，是國家為維護經濟秩序和社會秩序，保護資源和生態環境，促進經濟發展，保障公民權利等而設立的具有多方面功能的制度，為世界各國所普遍重視和廣泛運用。

許可的本意是禁止的解除。對一般人都限制或禁止，但對符合條件者解除限制或禁止。如對一般人都禁止駕駛汽車，但對取得駕駛執照者卻允許開車，就是一種許可。駕駛汽車需經許可，其原因在於，駕駛汽車可以

大大提高行動效率，因而給汽車駕駛者帶來利益；但駕車有潛在的危險性。許可的目的就是控制其危險性。

許可因其控制程度的不同而有特別許可，如佩槍許可；一般許可，如採礦許可；以及符合公開、法定條件即可登記的許可等，還有各種專業資格的設立和取得制度等等。近年來還建立了一大批與許可相聯系的各種年檢等檢查制度，我國已在廣泛的領域裏建立了許多許可制度。幾乎所有的法律、法規、規章都無不規定各種批准和審批制度。很多許可制度在實踐中發揮了重要的作用，但由於我國沒有一部統一的行政許可法，因而各個領域許可制度的建立顯得無序，甚至出現某些混亂。一些並不需要許可的事項，紛紛被規定必須經某些行政機關“批准”。其中特別值得注意的是許可與收費的聯系，一項許可、批准、年檢，就要收費若干，成為某些行政機關創收的手段之一。也許這正是出現亂設許可的關鍵原因。另一個重要問題是許可的設定與程序。一方面，許可沒有設定權的限制，一些無設定權的政府或政府的各部門、部門內的各機構都紛紛自設許可制度，百姓辦事有蓋不完的章，走不完的程序，以致背離了效率與便民的原則，並且潛伏著許多引發腐敗的危機。另一方面，諸如許可的聽證制度、不得單方面接觸的制度、時限制度、效力制度、許可標準和條件的公佈制度等等，都尚未建立，因此制定統一的行政許可法，健全和完善我國的許可制度，是十分必要的。制定行政許可法已經列入九屆全國人大常委會立法規劃，希望這一至關重要的法律能早日出台。

2.2. 行政處罰制度

行政處罰是行政機關對違反行政管理秩序的公民、法人和其他組織依法予以制裁的制度。它在國家行政管理中佔有很重要的地位，屬於國家三大法律責任，即行政、刑事、民事法律責任中的行政法律責任。全國人大已於1996年通過了行政處罰法，它所建立的主要原則和制度是：

第一，行政處罰法確立了幾項具有普遍意義的重要行政法原則。（1）處罰法定原則。行政機關實施行政處罰，必須有明確的法律依據。法無明文規定不得處罰，它與刑法規定的罪刑法定原則一起，為建設社會主義法治國家作出了基礎性的貢獻。公民只有在實施為法律所明文禁止，並規定要給予懲罰的違法行為的情況下，才有可能受到懲罰。（2）處罰適當原

則。行政處罰應與公民違法的事實、情節和社會危害相適應，不能過重過輕。這也就是在處罰領域裏的公正原則，這一原則在行政機關作出不利於公民的決定時，應該普遍適用。（3）聽取意見原則。行政處罰法規定，在作出處罰決定前，必須聽取對方的陳述和申辯，否則，行政處罰無效。其後，在行政處罰的程序中又規定了聽證程序，即當作出嚴重的處罰決定時，當事人可以要求聽證的制度。所有這些都說明我國正在逐步完善一項重要的法律原則：在行政機關作出影響公民權利的決定時，必須充分聽取對方的意見，不能不聽。這是我國社會主義民主的固有含義。聽證制度把這一民主原則法律化、制度化了。

第二，行政處罰的設定。設定或稱創設，是指對何種行為可以給予處罰，以及給予何種處罰的法律確認。行政處罰法第一次將處罰的設定權與規定權分開。規定是指已有上位階法律規範規定了行政處罰的情況下，下位階規範就只能在上位階規範所規定的行為、種類、幅度以內作具體化規定。行政處罰是對公民、法人和其他組織的人身權、財產權依法給予損害的制裁措施，而人身權、財產權又是公民諸多基本權利中最為重要的權利，因此，行政處罰的設定權只能屬於法律，即國家專屬立法權。但由於實際情況的需要，不可能由法律包攬一切行政處罰的設定，這就需通過法律將部分設定權授予其他國家機關。根據行政處罰法的規定，授予行政法規的設定權比較大，除人身自由處罰外，行政法規可以設定其他各種的處罰；授予地方性法規的設定權要小一些，除人身自由處罰外，吊銷企業營業執照的處罰也不得設定；授予規章的設定權就更小，只有警告和罰款兩項。其他規範性文件一律不得設定行政處罰。這是法律保留原則在行政處罰法中的具體體現，對其他涉及公民基本權利的立法有普遍借鑒意義。

第三，行政處罰的程序。行政處罰法關於處罰程序的規定，是我國法律首次對具體行政行為的行政程序作出最為完善的規定。行政處罰程序分為兩大部分，即作出處罰決定的程序和執行程序兩大部分。

第一部份是行政處罰的決定程序，又分為簡易程序和一般程序。簡易程序即當場處罰程序；一般程序即需要調查取證的程序和聽證程序。行政處罰法對行政機關作出處罰決定的程序作了比較全面的規定。這一規定對於規範行政處罰權的行使和保護公民合法權益都起了很好的作用。其中關於聽證程序的規定，是我國法律第一次建立的制度。此後，聽證制度又為價格法所吸收。立法法草案中關於立法程序的規定，也引進了聽證制度，

相信今後會有更多的法律規定聽證制度。應該說明的是，行政處罰法所規定的聽證，屬於正式聽證，即審訊式聽證，在形式上近似於法院的開庭審理，但聽證是在行政系統內進行的，程序也較庭審簡單。在實踐中用得更多的是非正式聽證，雖也有聽證官主持和聽取意見，但程序較正式聽證更為簡便。

第二部份是行政處罰的執程序，有兩點特別引人注意，一是建立了行政處罰的裁執分離制度，即作為處罰裁決的機關和收繳罰款的機關分離；二是建立行政處罰的收支兩條線制度，即罰沒所得必須全部上繳財政，與處罰單位的財政要完全脫鉤。行政處罰法還對不執行裁執分離制度和收支兩條線的機關和個人，規定了嚴厲的法律責任。國家權力的行使不能以贏利為目的。這是世界各國政府都嚴格遵守的一條原則，否則，必將增加人民負擔和導致行政機關的腐敗。

行政處罰法建立的這兩項制度，也應該在其他行政行為法律中必須確立的制度。

2.3. 行政收費制度

廣義上說，行政收費是行政徵收的一部分。行政徵收是指行政機關根據法律法規的規定，以強制方式無償取得相對人財產所有權的行為。行政徵收包括稅收和行政收費兩部分。由於稅收已是一項比較嚴格的法律制度，而亂收費問題尚未解決，因而人們把更多的注意力放在收費制度方面。行政徵收具有強制性、無償性的特點。由於徵收涉及公民的財產權，因而還應具有先定性和固定性，即應按法律規定預先確定的標準收取。行政收費與稅收的區別在於，稅收是一般徵收，用於國家的一般支出；收費則是由於特別支出的需要，因而要特別徵收。例如，證照的收費。證照是發給某些人的，就不能用稅收來支付製作證照的成本，而要由取得證照者支付成本費。排污企業的排污行為將造成國家的特別支出，因而有必要用收取排污費這種特別徵收來增加排污企業的負擔。我國的行政收費廣泛存在於各個領域，名目繁多。有些是依法、必要的收費，有些則屬於亂收費。解決亂收費的關鍵在於把收費納入法制軌道。第一，收費涉及公民的財產權，因此，應該和稅收一樣，其設定權屬於法律，經法律授權，法規、規章才能取得設定權。和行政處罰遵循的原則一樣，規章以下的規範

性文件一律不得設定收費；第二，必須按特別支出由特別收入予以滿足的原則，劃清收費與稅收的界線，清查我國的收費項目，應該費改稅的，加快改變進程；第三，收費必須由法定的有收費權的行政機關收取；第四，收費必須遵循嚴格的法定程序。公民、法人或其他組織對收費決定不服的，有權獲得司法救濟，要暢通申請複議和提起訴訟的渠道。黨和政府正在花大力氣整頓收費工作，根本的途徑還是要依靠法治。

2.4. 行政強制制度

行政強制包括三項制度：一是行政強制執行。在公民、法人或其他組織不履行行政機關依法作出的行政決定中所科設的義務時，有關國家機關可以強制其履行義務。如拆遷房屋、拍賣財產等；二是行政強制措施，這是行政機關針對公民、法人或其他組織的人身或財產依法採取的預防或制止危害行為或危害後果發生的強制行為，如扣留、查封、扣押、凍結等；三是即時強制，這是指行政機關在遇有重大災情或事故，以及其他嚴重影響國家、社會、集體或公民利益的緊急情況下，依照法定職權直接採取的強制措施，如對傳染病患者的強制隔離等。這三項制度在性質、內容上有區別，但都採取強制手段，故可統稱為行政強制。行政強制是行政機關為了維護良好的經濟和社會秩序，保證行政決定的執行，糾正違法行為，保護公民合法權益和公共利益所必需的手段。但這些手段直接涉及公民的人身權、財產權和其他基本權利，因此，對這些權力的行使必須謹慎，加強控制，且嚴格遵循法定程序，防止濫用。

我國在行政實踐中已形成一些制度，如：（1）在行政強制執行方面，根據已有的法律規定，可以概括為這樣的原則，即申請人民法院強制執行為一般，行政機關自行強制執行為例外。例外是在法律授權的前提下，法律規定哪一行政機關在哪一方面具有行政強制執行權，該行政機關才有強制執行權，否則，都要申請人民法院強制執行。這一制度與國外很不相同。在英美法系國家，強制執行權是司法權的一部分，行政機關要強制執行，只能通過訴訟；在德奧等大陸法系國家，則認為強制執行權是行政權的一部分，但須有法律的授權。我國似介乎兩者之間，既考慮行政效率，又注意保護公民權益。行政強制執行的設定權歸於法律。（2）在行政強制措施方面，行政機關要取得行政強制措施權，一般也要有法律、法規的授權。實踐中這方面的問題似乎更多。其中勞動教養制度最引人關注。按法

律條文表達，勞動教養屬強制教育措施。其實從性質上說，屬於行政處罰。但行政處罰的處罰種類中沒有列入勞動教養，因而目前仍按強制措施對待。由於勞動教養在實踐中存在諸多問題，因而迫切需要全國人大常委會對這一涉及人身權的重大問題作出決定。這些制度共同存在的缺陷是法律幾乎很少對這些權力的行使規定具體嚴格的程序，而程序正是正確運用這些手段的基本保障。制定行政強制措施法已經列入九屆全國人大常委會立法規劃，正在研究起草。

2.5. 行政裁決、裁判制度

這是指行政機關充當解決糾紛和爭議的中間人，對行政爭議和民事糾紛作出裁決和裁判的制度。也有人將此稱為行政司法制度，以示與一般具體行政行為的區別（關於行政機關解決行政爭議的行政複議制度將放在行政監督部分介紹）。

解決民事糾紛，本應是法院的職責，但現代社會的發展，使解決糾紛的技術性、專業性增強，且糾紛的數量也大為增加，行政機關擁有各類專家，且人數眾多，而法院的人數畢竟有限，因而需要行政機關先行裁決，不服的再進入司法程序。同時，行政裁決雖採用準司法程序，但畢竟帶有很強的行政色彩，程序相對簡略，且不收費，因而受到人們歡迎。由行政機關裁決與行政活動有關的民事糾紛，已成為世界性的發展趨勢，英國有二千多個行政裁判所，美國的行政法官制度也類似於這種制度。

根據我國的法律規定，我國也設置了行政裁決與裁判制度。主要有：

1. 對自然資源的確權裁決，如對土地、礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、海域等自然資源的所有權、使用權的裁決；
2. 民事賠償的裁決，如治安管理處罰條例中關於民事賠償的裁決；
3. 根據專利法、商標法的規定，由行政機關組織的專利複審委員會和商標評審委員會對專利和商標糾紛案件，包括行政爭議和民事確權糾紛的裁判等等，都屬於行政裁決、裁判制度。

設立這些制度是完全必要的，但共同的缺點是缺乏對裁決、裁判程序的規定。

2.6. 行政程序制度

世界很多國家都制定了行政程序法。我國的周邊國家如日本、韓國也都制定了行政程序法，澳門特別行政區也有行政程序法典。將行政程序法典化，也許是20世紀行政法領域中最重大的事件之一。行政程序是行政機關作出行政行為的程序，是規範行政機關為達到行政目的而必須經歷的步驟、採用的方式，以及實現這些步驟和方式的時間和順序的法律規範的總稱。實際上，程序就是操作規程。沒有程序保障，實體權利義務是無法實現的。當然，沒有實體規定，程序就是空洞的、無意義的。實踐中常反映有些法律難以操作，主要原因之一，就是缺乏具體的程序規定。行政程序是行政機關正確作出行政決定和實施行政決定，提高行政效率，保護公民權益的最基本的保障。行政程序法大致包括三個方面，一是行政立法的程序，二是行政機關作出具體行政行為的程序，三是對行政行為進行司法審查的程序。我們已經有了行政訴訟法，司法審查的程序已經解決；行政立法的程序將由立法法解決。因而我國的行政程序法將以規範行政機關作出具體行政行為的程序為主。1989年行政訴訟法頒佈後，全國人大常委會法工委曾組織一些專家研究行政程序立法問題。當時鑒於對行政程序的理論研究和實踐情況的瞭解還不夠深入。人們對行政程序的重要性的認識也不足，制定統一的行政程序法尚有一定困難。因此，決定先就市場經濟條件下行政機關普遍常用的幾種手段，諸如行政處罰、行政許可、行政強制和行政收費等單獨立法，待條件成熟時，再制定統一的行政程序法。據此，先制定了行政處罰法，使行政機關在作出對公民、法人或其他組織的人身權、財產權不利影響的決定時，有了明確的程序規範。正在研究起草的行政許可法，將就行政機關作出對公民、法人或其他組織有利、授益決定時的程序作出規範。

處罰程序和許可程序是兩種很不相同的重要程序。雖然如此，它們畢竟只是範圍廣泛的行政程序中的兩個方面。近幾年來，行政程序問題開始引起人們的注意，因而在一些單行法中也規定了一些有關的程序，但比較簡略，且不統一。因此，從長遠看，仍然需要制定一部全面的行政程序法，使所有的行政行為都有最基本的程序可以遵循；也避免了單行法律中不斷重複規定某些必經程序。制定行政程序法的時機正在日益成熟，希望能把行政程序立法列入下一個五年立法規劃。

（三）關於行政監督法

行政監督是國家監督體系中最主要的組成部分之一。因為行政權力總是國家機關中權力最大、人數最多，對國家和社會的發展最為重要，與人民群眾關係最為密切的權力。世界各國都有一套行政監督方面的法律制度。我國有關的制度也比較健全，關鍵是如何更充分地發揮這些制度的作用。除了人民代表大會及其常務委員會對政府的監督外，最主要的還有行政系統內部的監督和司法機關的監督。

行政系統內部的監督，主要有上級對下級的層級監督和行政系統內的專門監督。層級監督制度有些已形諸於法律，有些為內部文件，主要制度有報告工作制度、執法檢查制度、審查批准制度、備案檢查制度、考核獎懲制度等等。最近通過的行政複議法所建立的行政複議制度，也可認為是層級監督的一種，雖然是很特殊的一種。

行政複議制度是行政系統內的一種特殊監督形式，指公民、法人或其他組織認為行政機關的行政行為侵犯其合法權益，向上級行政機關申請複議，由複議機關作出複議決定的制度。

由於行政複議實際上是上級對下級的監督，因此與行政訴訟不同。根據新通過的行政複議法的規定，行政複議的範圍比行政訴訟要寬，用一句概括的話來說，一切侵犯公民權益的具體行政行為，除行政機關作出的行政處分或其他人事處理決定外，都可以申請複議。不僅如此，公民、法人或其他組織認為行政機關侵犯其權益的具體行政行為所依據的規章以下的其他規範性文件不合法時，也可以在申請複議時一併提出審查申請。這就使行政複議的範圍遠遠超過原行政複議條例所規定的範圍。同時，在行政複議中，公民、法人或其他組織不僅可以對具體行政行為是否合法，要求進行審查，也可以對該具體行政行為是否合理，要求進行審查。這也反映了行政複議的行政監督性，而行政訴訟中，人民法院對具體行政行為則只能進行合法性審查，除行政處罰外，原則上不作合理性、適當性審查。

行政複議不僅是上級行政機關對下級的監督，它又是公民、法人或其他組織不服下級行政機關的具體行政行為，因而向上級行政機關申請複議，要求複議機關作出一個公正裁判的救濟行為。因此，行政複議制度的關鍵，在於複議機關能否作出一個公正的決定，以保障申請人的合法權益。法律規定，除了有些案件法定必須先申請複議外，大部分行政案件都

由申請人自由選擇，既可以先申請複議，再提起訴訟；也可以直接提起訴訟。如果行政複議不能做到公正複議，申請人就會放棄複議而去直接提起訴訟。

關於專職從事監督工作的審計機關和監察機關的監督，我國已經制定了審計法和行政監察法。根據審計法的規定，在政府內部監督範圍內，審計主要是對本級政府各部門和下級政府預算的執行情況和決算、預算外資金的管理和使用情況；政府部門管理和社會團體受政府委託管理的社會保障基金、社會捐獻資金及其他有關基金、資金的財務收支等進行審計監督。審計部門在行使職權時，擁有要求報送權、檢查權、調查權、制止並採取措施權、通報權及處理權等多方面的權限。根據行政監察法的規定，行政監察是監察部門對行政機關及其公務員的行政效能和清正廉潔兩方面進行的監督。監察部門在行使監督權時擁有檢查權、調查權、建議處分權等比較廣泛的權力。內部監督的主要問題是如何依法充分發揮它們的作用。

行政監督最強有力的法律制度是行政訴訟和國家賠償制度。我國1989年制定了行政訴訟法，1994年制定了國家賠償法，法律也已經完備。行政訴訟俗稱民告官制度，是通過法院對行政機關的具體行政行為是否合法進行審查的制度。由於它擁有一套嚴密的程序，因而它在行政監督方面發揮了巨大的作用。行政案件已從每年幾千件發展到1998年的近十萬件。

行政訴訟是保護公民合法權益的強有力的制度，同時它在協調行政機關與公民的關係，維護社會穩定方面有著重要的作用。對行政機關來說，行政訴訟是從監督的角度促進依法行政的制度。行政訴訟法第一次確立了具體行政行為合法與違法的標準。只有證據確鑿（以事實為根據）、適用法律法規正確（以法律為準繩）和符合法定程序的具體行政行為，才是合法的具體行政行為，人民法院才能判決維持。對主要證據不足、適用法律法規錯誤、違反法定程序、超越職權和濫用職權的具體行政行為，人民法院可以判決撤銷或部分撤銷，並可責令被告重新作出具體行政行為。正是在行政訴訟法的推動下，行政機關依法行政的自覺性有了很大提高。“依法行政”逐步進入政府工作報告，成為各級政府施政的基本方針。

根據行政訴訟法的規定，人民法院有權對具體行政行為是否合法進行審查。人民法院除行政處罰外，一般不作合理性、適當性審查。人民法院審理行政案件時，以法律法規為依據，參照規章。

行政訴訟法關於行政訴訟中被告承擔舉證責任的規定，是行政訴訟法最重要的規定之一。既然行政訴訟是對行政行為是否合法的審查，因此必然要求被告行政機關承擔舉證責任。如果被告不能以充分的證據證明其具體行政行為合法，那就要承擔敗訴的責任。

國家賠償法是與行政訴訟法同一類型的法，都以監督行政機關的具體行政行為是否合法為主要任務。國家賠償法所建立的行政賠償責任制度是行政訴訟制度的繼續和發展。應該說，賠償制度的建立，加強了對行政機關依法行政的監督力度。

行政訴訟法和國家賠償法所建立的相應制度，是適應我國民主法制和保護人權發展需要的現代行政法律制度。行政訴訟法所確立的被告承擔舉證責任、對不履行判決的強制執行制度等制度；國家賠償法建立的以違法為賠償前提的歸責原則，事實行為造成損害的賠償責任等制度，都是當代先進的行政法律制度。從實踐情況看，行政訴訟和國家賠償制度也還存在不少問題。對我們擁有十二億人口的國家來說，行政訴訟案件的數量實在太少了。公民、法人和其他組織很多都不懂、不會甚至不敢運用這一法律武器來保護自己的合法權益；行政訴訟受到的各種干預比其他任何訴訟都要嚴重。明年是行政訴訟法實施十周年，建議人大常委會對行政訴訟法的執行情況進行一次普遍檢查。

我國的國家賠償法與西方國家不同，包括了行政賠償和刑事賠償（冤獄賠償）兩部分。從執行實踐看，刑事賠償，尤其是刑事賠償程序，存在較多問題。另外，國家賠償在計算時不包括違法造成損害應承擔的違法責任，也是國家賠償中的重大問題之一。國家賠償法需要修改。

以上介紹的是我國行政法律制度方面的一些主要制度，可以看出，有些制度已經健全，有些則尚需進一步建立和完善，全國人大和全國人大常委會在行政方面的立法任務還很重；至於如何監督行政機關，使已經建立起的法律制度在實際生活中得到落實，使各級政府都能按照黨的十五大提出的要求做到依法行政，切實保障人民權利，建設廉潔、勤政、務實、高效的政府，其任務將更為艱巨。

