

您现在的位置: >>>首页>>>程序法学>>>学者论坛

行政国家与行政权的控制与转化

姜明安 北京大学法学院

上传时间:2004-10-20

浏览次数:1652

字体大小: 大 中 小

行政国家的标志

所谓“行政国家”是指人类社会发展到这么一个阶段--国家行政权渗透到人们社会生活的各个领域,人们在其生命的整个过程中都离不开行政机关,行政机关的行政行为成为影响人们生命、自由、财产和国家安全、稳定、发展的一种几乎无所不能之物。

行政国家的主要标志是:

(一) 行政机构和行政人员大量增加。以美国和我国为例,美国在建国之初,联邦政府仅设3个部,行政人员为4479人,与美国当时总人口的比例为1:1100。到本世纪,联邦行政部门发展到70多个,行政人员增加到3,111,912人,与美国总人口的比例为1:80。我国在新中国成立后,中央政府最初设35个部委级机构,1954年增加到64个,行政人员与全国总人口的比例为1:297;80年代初期,中央政府部委级机构曾增加到100个,90年代中期,纯行政人员已达1042万,加上其他吃“皇粮”的人员则达3576万,与全国总人口的比例为1:29。

(二) 行政职能大为扩张。在19世纪以前,国家行政职能通常仅限于国防、社会治安、税收和外交等寥寥数项。而进入20世纪以后,行政职能大为扩张。国家行政新涉及的领域主要有:(1)干预经济,对经济进行调控;(2)管理国内国际贸易,国内国际金融;(3)举办社会福利和社会保险;(4)管理教育、文化和医疗卫生;(5)保护知识产权;(6)保护、开发和利用资源;(7)控制环境污染和改善生活、生态环境;(8)监控产品质量和保护消费者权益;(9)城市的管理规划和乡镇建设;(10)直接组织大型工程建设和经营、管理国有企业等等。

(三) 行政权力大为膨胀。行政权的膨胀首先表现在行政机关对经济生活和社会生活的控制方面,如行政许可和审批制度。19世纪以前,行政许可和审批很少适用,即使适用,也只限于几个特别行业。而到本世纪,各国适用行政许可和审批的行业通常达几十、甚至几百种。此外,行政机关的行政征收、行政给付、行政调查、行政强制、行政处罚权同样大为扩张。不仅如此,在20世纪,行政权已不仅仅在执法领域膨胀,而且大举侵入到立法和司法领域。

(四) 行政自由裁量权大为增长。在19世纪以前,西方国家一般均奉行“无法律即无行政”的原则,行政机关很少有“便宜行事”的自由裁量权。但到20世纪,特别是二战以后,行政机关的自由裁量权迅速增长,议会对行政的授权很少限制,许多授权是漫无边际的。

行政国家的成因

热门文章

- 汪庆华 中国行政诉讼:多中心主义的司法(上) (2008-12-26)
- 蔡鸣春,张艳玲 放弃民事上诉权之约定的法律效力 (2008-12-24)
- 汪庆华 中国行政诉讼:多中心主义的司法(下) (2008-12-26)
- 史立梅 刑事和解:刑事纠纷解决的“第三领域” (2008-12-28)
- 郭欣阳 冤案是如何发现的 (2008-12-24)
- 戴锐 民事诉权学说探析 (2008-12-25)
- 王学文 关于民事起诉权的现状与保护的思考 (2008-12-28)
- 冀祥德 证据开示·沉默权·辩诉交易关系论 (2008-12-25)
- 霍海红 论我国诉讼时效力效力的私人自治转向 (2008-12-27)
- 张家慧 处分原则下的当事人诉讼行为(上) (2008-12-29)

专题

- 民法法修正案与再审理由的再修改
- 民事案件审理期限制度
- 法院调解的再兴
- 民事诉讼费用专题
- 关注《中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)》
- 民事诉讼法的修改
- 民事检察监督制度的改革
- 民事再审程序研究
- 强制执行程序研究
- 调解制度研究

更多专题>>

行政国家是由多种因素促成的，其最重要的原因有下述五项：

（一）经济的迅速发展。这种发展导致了私人对“公共产品”（如公共交通、市政建设、社会保险、环境保护、市场秩序、反垄断、反不正当竞争、调整各种经济关系的规则等有形或无形产品）的大量需求。

（二）科技的发展和进步。科技的发展和进步不可避免地产生了两个结果：其一是立法权和司法权逐渐旁落行政机关。因为有关立法事项和民事、行政案件越来越多地涉及科学技术，而议会的议员、法院的法官往往缺乏对相应事项、相应案件的专门知识、专门经验和专门技能，故不得不越来越多地授权行政机关行使准立法和准司法职能。

其二是科技的发达和进步同时提出了对之加强管理的需要，如知识产权的保护、知识产权的交易规则、知识产权争议的处理，等等。

（三）议会民主的衰落和普通司法单轨制对现代社会的不适应。

19世纪以后，由于政党制度的日益发展和多数党内阁对议会的控制，议会民主日渐衰落。议会政府对政府的监督成为徒具形式。至于法院，本来是对行政权的一大制约，但自从法国等欧洲大陆国家建立行政法院，实行司法双轨制以后，普通法院对行政的制约功能大为削弱；由于现代社会经济和科技的发展，英美国家的司法单轨制到20世纪也难以继，加之普通司法程序繁琐，效率低下，司法权越来越多地向行政转移。

（四）帕金森定律的作用。根据帕金森定律，行政机构有一种自我膨胀的内在动力，使得行政机构和行政人员的规模和人数一直呈正增长趋势。

行政国家的异化

行政国家在给人们神奇地生产和提供了各种各样所需要的“公共产品”的同时，也魔术般地生产出各种各样人们所不愿看到的副产品。

而且这种副作用随着时间的推移越来越发展，以致于其有完全演变成一个社会毒瘤的趋势。此现象即为行政国家的异化，其主要表现在下述五个方面：

（一）对民主、自由和人权的威胁。在现代复杂的社会、经济生活中，人们为了保障民主、自由、人权，必须确立和维护相对稳定的秩序，必须有强有力的行政权，行政国家正是社会对这种强有力的行政权的需要的产物。然而，行政权过于强大，如果没有同样强有力的控制机制，它又必然形成对民主、自由、人权的威胁，使议会徒具形式，使法院听命于政府，使人民对行政官员心存畏惧。

（二）腐败和滥用权力。行政权异化以后，即在为公众提供“公共产品”的幌子下，大肆为掌握和行使其权力的人提供“私人产品”。

掌握和行使权力的人运用权力为他们自己谋取金钱、财物，甚至美色。

他们本来是人民的“公仆”，但却以权力把自己塑造成“主人”，将行政相对人作为自己任意驱使的对象。行政权的滥用和腐败，有时可以达到令人发指的地步。

（三）官僚主义和效率低下。在行政国家的条件下，由于帕金森定律的作用，行政人员增加，行政机构膨胀，机构之间、办事人员之间互相推诿、互相扯皮。

（四）人、财、物资源的大量浪费。当行政国家异化现象出现以后，行政权行使的成本会成倍地增加，以至导致人力、财力、物力资源的大量浪费。很多优秀人才的精力、才华并非用于事业，而是用于处理机关人与人之间的各种复杂关系；国家财政税收的大部分不是用于经济文化建设，而是用于几百上千万公职人员的“皇粮”开支。

（五）人的生存能力和创造能力的退化。行政国家往往与计划经济制度和福利国家制度相联系。实践证明，计划经济和福利国家均不利于培养和激励人的竞争精神和创新能力。在一切都有国家保障的条件下，人们会逐渐养成依赖，甚至懒惰的品质，其生存能力会逐渐退化，以至经不住人生道路上的任何风浪打击。

走出行政国家

人们制造行政国家，本来是为人的发展创造条件，但是，在其运作过程中，它却一步一步演变成阻碍人的发展，甚至摧残人的魔域。

然而，人类怎么走出行政国家，避免行政国家异化给人类带来的种种祸害呢？实践证明，人类走出行政国家，必须一步一步地走出，而不能一步废除行政权，废除国家，其基本途径是：限制行政权；控制行政权；转化行政权；以至最终使行政权消失，使国家消亡。

（一）转变和缩减政府职能，限制行政权。即让政府少管“闲事”。现在政府管的许多事情本来是政府完全没有必要介入，没有必要管的“闲事”，这些事如果让“看不见的手”去调节，会比政府管理更有效，而且可以避免腐败和人力、物力、财力的大量耗费。

（二）规范行政行为，控制行政权。控制行政权包括事前控制、事中控制和事后控制。所谓事前控制，是指法律在事前为行政权的行使规定一套实体准则，如行为条件、范围、幅度等，以控制行政权运作的前提和标准；所谓事中控制，是指法律为行政权的行使规定一套公开、公正、公平的程序，如告知、听证、说明理由、职能分离、回避、不单方接触等，以控制行政权运作的过程；所谓事后控制，是指法律对行政权的行使规定一套事后监督机制，如行政监察、行政复议、行政诉讼等，以控制行政权运作的结果。

（三）加强社会自治，转化行政权。在现代社会，政府不是惟一的公共体。“公共产品”除了可由政府提供外，还可由其他公共体--社会自治组织（如行业协会、公共事业、组织、社会团体、基层群众性自治组织等）提供。而且，非政府的社会公共体行使公共权力，可以避免或减少行政国家异化的许多弊端，如腐败、滥用权力等。因为非政府的社会公共体更接近公民，公民可更直接参与其运作和更直接对之进行监督。

可以肯定，行政国家只是人类社会发展的一个历史阶段。这个历史阶段将随着现代民主的发展和行政权的不断限制、控制和转化而逐步终结，人类将走出行政国家。

[【我想发表评论】](#)

[【将文本推荐给好友】](#)

[【关闭窗口】](#)

相关文章:

- 姜明安 判决书上网制度应该推进，还是应该慎行、缓行？
- 姜明安 政府职能转变与行政管理体制改革
- 姜明安 行政诉讼中的检察监督与行政公益诉讼
- 姜明安 培植法治的自我完善机制（代序）
- 姜明安 行政规划的法制化路径
- 姜明安 判决书上网：要积极推进而不是缓行
- 姜明安 制定《行政程序法》应正确处理的几对关系

[>>> 更多](#)

本网站由王利明教授创办并提供全部运作资金

建议使用IE4.0以上1024*768浏览器访问本站

版权所有©2000-2008：中国民商法律网本网站所有内容，未经中国民商法律网书面授权，不得转载、摘编，违者必究。

征稿启事 投稿邮箱：ruccivillaw@163.com, civillaw@ruc.edu.cn

京ICP备05010211号