国家行政管理需要制度化法律化

张尚鹭

邓小平同志在党的十一届三中全会前夕，提出了必须使民主制度化、法律化的著名命题。明确指出：为了保障人民民主，必须加强法制。党的十一届三中全会以后，我们的国家在加强社会主义法制建设方面，已经取得了重大的成就。但是，在国家行政管理这个领域中，怎样加强法制建设，怎样厉行法制，直到目前为止，却仍然是被许多人忽视的。人们，包括在各级国家行政机关工作的许多国家行政工作人员，都不大清楚什么是行政法，从而也就不能自觉地运用行政法这种法律工具来有效地进行国家各个方面的行政管理工作。我国国家行政管理工作需不需要争取实现制度化法律化的要求，在这个领域要不要讲依法办事，要不要坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，以及怎样在这个领域争取实现制度化法律化的要求，怎样在这个领域开创依法办事的新局面等等问题，对许多人来说，至今还是一个以前很少接触的新的课题。

我们的国家是人民当家作主的国家。在我们国家里，必须使社会主义民主制度化法律化。这是什么意思呢？

马克思主义的经典作家们在谈论“民主”时，首先是把它当作一种制度、一种国家制度来看待的。因为，如果没有首先建立起“民主制”，没有首先建立起人民当家作主的国家制度，就根本谈不上国家生活和人民日常生活中的任何民主。列宁给民主下的定义是非常明确的，他说：“民主是一种国家形式，一种国家形态。因此它同任何国家一样，也是有组织有系统地对人们使用暴力，这是一方面。但另一方面，民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权力”①。

由此可见，在我们的国家里，所谓必须使民主制度化法律化，首先就是讲的必须使我们的国家制度（即我们的国体和政体）实现制度化法律化的要求。我们是人民民主专政的社会主义国家；我们实行的是人民代表大会制度。有关我国国体和政体的这些原则，在我国工人阶级领导下的广大人民夺取全国政权，即从反动派手中“争得民主”以后，早就在我们建国以后制定的历次宪法中固定下来，在这方面早已逐步实现制度化法律化的要求了。但宪法的规定却只是原则的规定。我们还必须使人民当家作主管理自己国家的各个方面的具体工作都

① 《列宁全集》第25卷，第442页。

实现制度化法律化的要求，认真加强国家生活各个方面的法制建设，才能真正保障人民民主，保证人民充分享有在国家生活中当家作主的各项权利，从而更好地发展我国的社会主义民主。因此，在我国国家生活中涉及面极广的国家行政管理工作，也必须争取实现制度化法律化的要求，这是不言而喻的。

二

在我国，建国已经三十多年，为什么在我们的国家行政管理领域，法制建设至今仍很不完备，在这个领域，有法不依、执法不严、违法不究的现象仍然十分突出呢？这当然有各种各样的原因。而其中一个重要的原因就是人们对这个领域的工作，一直只注重按政策办事，而很少强调依法办事。这首先是一个认识问题。

在我国，三十多年来，人们对国家行政管理工作需要制度化，还是有一定认识的。例如，国务院劳动人事部门主管的人事行政管理工作需要建立一定的制度来进行管理，需要建立劳动力的各项管理制度，需要建立干部管理制度，需要建立工资、福利制度，需要建立奖惩制度等等。总之，在这个领域需要建立一整套人事制度。对这一点，人们还是有一定认识的。因为没有制度，就不好办事，办起事来没有个制度那怎么行呢？这是人们很容易理解的。又如，国务院民政部门主管的民政工作，需要建立一些必要的制度，需要建立管理优抚工作的制度，需要建立管理复员退伍军人安置工作的制度，需要建立管理救灾和社会救济工作的制度，需要建立管理残疾人工作的制度，需要建立管理婚姻登记工作的制度等等。总之，在这个领域也要建立一整套民政行政管理制度。对这一点，人们也是有一定认识的。再如，其他各个方面的国家行政管理工作也都需要建立一整套行政管理制度，需要建立外事行政管理的各项制度，需要建立军事行政管理的各项制度，需要建立管理民族事务、宗教事务、侨务、公安工作、司法行政工作的各项制度，需要建立管理科学、教育、文化、卫生、体育事业的各项行政管理制度，特别是在国民经济各部门，需要建立国家管理工业、农业、商业、基本建设、交通运输、财政金融、公用事业等等工作的一系列行政管理制度。对这些，人们也都是有一定认识的。总之对上述能保证人民当家作主的各个方面国家行政管理工作需要实现制度化的要求，人们还是有一定认识的。一切“按制度办事”，过去三十年我们在国家行政管理工作中也一直是这样作的。

但是，必须使各个方面的国家行政管理工作都实现法律化的要求，即在实施一切国家行政管理活动时，都必须做到有法律根据，都必须坚持依法办事，许多人头脑中却没有这样的观念。过去三十多年我们也的确就是这样过来的。在国家行政管理领域，人们只知道要按制度办事，要按照党和国家制定的总政策和有关各个方面国家行政管理工作的具体政策办事，而不知道还需要坚持依法办事。例如工资改革，就很少有人强调由国家有权机关制定有关工资改革的行政管理法规，按照这些法规的规定，依法办事；总是仅仅强调要制定好工资改革的正确方针、政策，再根据政策的要求，建立一套改革工资的制度，按政策、按制度来办事。总之，在国家行政管理领域，人们一直是只重视按政策办事，而不强调坚持依法办事。多少年来的传统的作法就是这样。

党的十一届三中全会以后，由于党和国家领导人一再强调要加强法制建设，在许多人的头脑中，开始认识到运用法律手段来治理国家的重要性和必要性了。但是，在不少人的头脑中，仍然是一讲到法，就只想到那是法院的事，与己无关，特别是同主管国家行政工作的同

志无关；一讲到运用法律手段，就只知道运用惩治犯罪的刑法手段，或解决合同纠纷、家庭纠纷的民法手段。至于人事部门、工业部门、教育部门、文化部门等等国家行政管理部门，一般都认为只要依靠政策、按制度办事就行了，说是在这些国家行政管理部门也要运用与自身有关的行政法来管理这些部门的工作，说是这些部门也要讲法制建设，不仅要依靠政策办事，还要坚持依照行政法办事，这在许多人的头脑中的确是从来就没有这种观念的。显而易见，这正是我们常说的在我国国家行政管理领域中人们普遍缺乏法制观念的一个具体表现。因此，我们才一再指出：就目前的情况来看，国家行政管理工作也需要法律化，这对于许多人来说，还是一个全新的课题。为什么会形成这样的局面呢？一个重要的原因就是过去我们在这个领域，只重视了按政策办事，很少强调要坚持依法办事，很少强调运用行政法这种法律工具，坚持依照行政法来办事。说到底，许多人就根本不知道在我国社会主义法律体系中还有行政法这样一个法律部门。

其实，建国以来，为了管理好国家各个方面的行政事务，我们的国家机关，特别是各级各类国家行政机关，在宪法和有关法律赋予它们的职权范围之内，已先后制定了成千上万个行政管理法规和规章。我国社会主义法律体系中的行政法这个法律部门，就是由成千上万个行政管理法规和规章组成的。例如：国务院制定颁布的《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》、国务院发布的《关于管理外国新闻机构常驻记者的暂行规定》、全国人大常委批准的《中国人民解放军干部服役条例》、国务院发布的《关于建立民族乡问题的通知》、公安部发布的《华侨出入国境暂行办法》、民政部发布的《关于开展农村五保户普查工作的通知》、全国人大常委通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》、国务院发布的《中华人民共和国公证暂行条例》、国务院发布的《关于严格保护珍贵稀有野生动物的通令》、国家科委发布的《自然科学研究机构建立、调整的审批试行办法》、广播电视部制定发布的《录音录象制品管理暂行规定》、国务院发布的《关于严禁淫秽物品的规定》、全国人大常委通过的《中华人民共和国文物保护法》和《中华人民共和国食品卫生法（试行）》、国务院发布的《国营工业企业暂行条例》、国务院发布的《烟草专卖条例》、国家建委计委和财政部联合发布的《关于加强自筹基本建设资金管理的规定》、国家经委和交通部联合发布的《关于改善和加强公路运输管理的暂行规定》、财政部发布的《关于国营企业利改税暂行办法》、国务院发布的《征收排污费暂行办法》、以及北京市人民政府发布的《关于收缴爆炸物品的通告》、《关于加强对个体工商业户管理的通知》、湖北省卫生厅等部门联合发布的《湖北省预防和处理医疗事故暂行规定》、武汉市人民政府发布的《武汉市交通管理暂行规则》等等。所有这些，不都是国家各级有权机关为了管好各个方面的国家行政工作，在宪法和有关法律规定的职权范围内制定发布的各种行政管理法规和规章吗？说我国是一个没有行政法的国家，这完全是一种误解，是没有根据的。在我们的社会主义法律体系中，明明白白地早就存在着行政法这个法律部门，而且是一个十分重要的法律部门。只不过在我国国家行政管理领域，按政策办事的传统作风一直占着上风，人们习惯于按政策办事，而不强调依法办事，许多人根本不把上述这些条例、规定、办法、通知、通告、通令等等看做可以凭借国家强制力作后盾来贯彻执行的行政法，却往往把它们也看做党和国家制定的关于某个问题或某一方面工作的政策罢了。近几年来，由于党和国家一再强调加强法制建设，加强法制宣传教育工作，不少人已经知道在我国社会主义法律体系中有宪法，有刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法，有婚姻法、继承法、经济合同法，还有经济法、专利法、环境保护法等等，但至今却仍然只有极

少数人知道在我国社会主义法律体系中还有一个行政法。要问上列那些条例、规定、办法、通知、通告、通令等是政策还是法？我们的回答是十分肯定的：它们不是政策，而是有关各个方面国家行政管理工作的政策的定型化、具体化，是法！它们都是根据宪法和有关法律，由国家各级有权机关，在自己的职权范围内制定颁布的行政法！

为了使我国国家行政管理工作更好地早日实现制度化法律化的要求，我们需要广泛地宣传我国的行政法。一个重要的问题，就是要尽快改变人们的旧观念。要让人们普遍认识到：今后，我国国家行政管理领域的一切行政管理活动，都不仅要依靠政策办事，还要坚持依法办事，坚持依照行政法办事。为此，我国各级各类国家行政机关的行政管理活动，就不仅要全部力争实现制度化的要求，还要逐步地、尽快地力争实现法律化的要求。

三

彭真同志1984年4月在首都新闻界人士座谈会上的一次讲话中，从加强社会主义法制建设的角度，总结了我们从解放区到建国三十多年来法制建设的历史经验，明确提出今后"要从依靠政策办事，逐步过渡到不仅依靠政策，还要建立、健全法制，依法办事。"① 彭真同志这次讲话是一次非常重要的讲话，他把邓小平同志关于在新的历史时期必须加强法制建设的思想，具体落实到在实践中要进一步处理好政策与法律的关系这个问题上来，提出了"逐步过渡"的问题。众所周知，邓小平同志曾尖锐地批评过我们工作中"以言代法"的现象，指出有些人"往往把领导人说的话当作'法'，不赞成领导说的话就叫'违法'，领导人的话改变了，'法'也就跟着改变。"并针对这种现象，一再强调"必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。"② 小平同志所批评的"以言代法"的现象，在我国国家行政管理领域，是普遍存在的。我们必须坚决改变这种状况。在国家行政管理领域，也要认真贯彻彭真同志讲话的精神，今后，要努力争取国家各个方面的行政管理工作都尽快地从依靠政策办事逐步过渡到不仅依靠政策办事，还要坚持依法办事的轨道上来。小平同志和彭真同志的讲话，为加强我国国家行政管理领域的法制建设指出了正确的方向。这些讲话，都是加强我国国家行政管理领域法制建设的最重要的指导思想。

在我国，建国三十多年来，行政法一直是一个被遗忘了的传统的法律部门。行政法学也是一个被遗忘了的传统的法学学科。正是由于长期以来被人们遗忘了，因此，它们又同时成了一个至今仍然被许多人误解的法律部门和法学学科。但是，在近几年来党和国家领导人一再强调加强经济立法和行政立法的影响下，在党和国家高度重视国家机构改革的情况下，随着目前正在我国深入开展的经济体制改革的发展，由于实践的迫切需要，在党和国家领导人明确提出从过去依靠政策办事"逐步过渡"到不仅依靠政策办事还要坚持依法办事这种正确思想指引下，我国国家行政管理工作逐步实现制度化法律化要求的光荣而艰巨的任务，已经摆上了党和国家现阶段工作的重要议事日程，我们已经清楚地看到了在我国国家行政管理领域加强法制建设的光辉灿烂的前景。目前，行政法和行政法学这个被人们长期遗忘和误解了的法律部门和法学学科，也已经在我国新的历史条件下，在经济体制改革的过程中，逐步进入了它们自身恢复和迅猛发展的春天。对此，至少在我国法学界的许多同志心目中，已经是深信不疑了。

① 见1984年4月8日《人民日报》第一版。

② 《邓小平文选》第136页。

那么，怎样才能更快更好地在我国加强国家行政管理领域的法制建设？怎样才能更快更好地在我国国家行政管理领域开创出一个依法办事的新局面来呢？毫无疑义，这需要作好各个方面大量的工作。但笔者认为，正是由于行政法本身的特点，由于它涉及面极广，包括的行政管理法规数目极多等等，因此，认真加强具有我国特色的行政法学的研究工作，就理所当然地形成了加强这个方面法制建设的一项十分重要的工作。因为，如果不形成具有我国特色的行政法学理论体系，反过来为学习、掌握和运用我国的成千上万个行政管理法规服务，为我们成千上万在国家行政管理领域中工作的实际工作者服务，面对着大量的行政管理法规，任何人要想较好地掌握和运用行政法这种法律工具，哪怕是较好地掌握和运用一些部门行政法如公安行政法、民政行政法等等，都是不太可能的。行政管理法规太多，行政法的各种法律规范又都散见于各种行政管理法规之中，太零散，没有一套具有我国特色的行政法学理论体系来作研究并反过来作指导，是很难运用好这种法律工具的。只有在认真研究成千上万个行政管理法规的基础上，在密切联系我国各个方面国家行政管理的实际的基础上，把一些带共性的问题系统化、理论化、形成具有我国特色的科学的行政法学理论体系，才能有助于学习、掌握和有效地运用我国成千上万个行政管理法规，有助于实际部门的同志们和广大人民群众有效地运用好这种法律工具来改善和加强我们各方面的国家行政管理工作。例如，系统地研究并阐明：（1）我国国家行政管理的指导思想和基本原则；（2）有关我国国家行政机关的一些带共性的问题（设置的原则、类别、职责、活动原则等）；（3）有关我国国家行政管理工作人员的一些带共性的问题（类别、他们在法律上的地位及其权利义务，有关他们的录用、调配、任免、考核、升降、工资福利、奖惩、退职、退休、离休等的各种人事制度）；（4）我国国家行政机关及其工作人员在进行行政管理过程中依法可以实施的各种行政行为（类别、效力等）；（5）我国公民在行政法上的地位及其权利义务；（6）违反上述各项规定时国家有权机关可以采用的各种行政制裁手段（行政处分、行政处罚、强制执行等）；（7）对实施行政管理卓有成效的集体或个人的奖励制度；（8）我国为了正确实施国家行政管理所采取的各种法制保障；（9）处理行政纠纷的办法和程序；（10）各个部门国家行政管理工作的基本情况（主管机关、主要的管理法规、主要的管理制度）等等。总之，我们需要加强行政法学的研究工作，既要尽快地形成具有我国特色的行政法学的概论式的理论体系，也要进一步逐步形成包括各个层次的各种部门行政法学（如人事行政法、司法行政法、教育行政法、卫生行政法、经济行政法、工业行政法、农业行政法、商业行政法等等）在内的比较庞大的我国行政法学的理论体系，来为我国国家行政管理工作尽快实现制度化法律化的要求服务，来为不断提高我国国家行政管理的效率服务，来为不断改善和加强我国各个方面的国家行政管理工作服务。当然，这项艰巨的任务，不是少数人或在短期之内就能全部完成的。但是，我们深信，我国行政法学的研究工作，既然已经迈步进入了它自身恢复和发展的春天，我们就一定能够迎来它自身迅猛发展的硕果累累的秋天。