



上海政法学院学术文库-行政法学丛书



关保英 主编

行政法认识史

XING ZHENG FA REN SHI SHI

中国政法大学出版社

上海政法学院学术文库——行政法学丛书

行政法认识史

主 编 关保英

副主编 陈书笋

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

关保英 刘 申 黄 辉

陈根强 陈书笋 肖 峰

孔立娜 冯小岚

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法认识史 / 关保英主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2008. 6

ISBN 978-7-5620-3229-8

I. 行... II. 关... III. 行政法 - 研究 IV. D912.104

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第078603号

书 名	行政法认识史
出版发行	中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号) 北京100088 信箱8034分箱 邮政编码100088 zf5620@263.net http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社) (010)58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印刷厂
规 格	787×960 16开本 25.75印张 600千字
版 本	2008年6月第1版 2008年6月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5620-3229-8/D·3189
定 价	46.00元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

“上海政法学院学术文库”
编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 杨俊一

委 员：(以姓氏笔画为序)

王明华 王 蔚 闫 立 汤啸天

关保英 刘 强 杨俊一 杨 寅

何平立 吴益民 张森年 陈大钢

金国华 倪正茂 章友澍

学术文库·总序

中华民族具有悠久的学术文化传统,两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善”。其意即蕴涵着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道:“博学之,慎思之,审问之,明辨之,笃行之。”则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此,从对世界历史进程的审视与洞察来看,社会发展、科学昌明、思想进步,从来都离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量,而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力,是一所现代大学的重要标志。因此,一个大学的学术氛围,不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态,而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言:大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量,它态度自由中立,传授普遍知识,描绘理智疆域,但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会,而高等教育发展的核心是学术和人才。因此,大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地,在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学,学院注重内涵建设和综合协调发展,现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训,这既是学校办学理念的集中体现,也是上政学术精神的象征。这一校训,不仅大力倡导复合型人才培养,注重充分发挥个性特色与自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力于对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批判,探求科学与人文的交融与整合。“上海政法学院学术文库”正是在这一精神理念引领下出版问世的。

“上海政法学院学术文库”的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科研平台。古代大家云:“一代文章万古稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信“上海政法学院学术文库”的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信“上海政法学院学术文库”将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿“上海政法学院学术文库”精神,薪火传承、代代相继!

上海政法学院院长 **金国华**

2006年9月10日于求实楼

学术文库·行政法学丛书·总序

“行政法学丛书”作为“上海市重点学科(行政法学)”的部分成果,是我们多年来对行政法学哲理、实务等问题所作思考的系统总结。2006年9月,承蒙上海市教委的正确指导和资助,上海政法学院的行政法学科被批准为“上海市重点学科”。该学科立项后,上海政法学院领导给予了高度重视,从组织机构、人员配置等方面进行了部署。学科组对该学科的发展进行了整体建设的规划,并得到了院领导的认可和市教委的批准。该学科以行政法理论与实践为总的建设方略,设有行政法基础理论与实务、公共政策与比较公法、科技文化与卫生行政法治等方向。学术著作的撰写和编著是学科建设的重要组成部分,本学科拟在建设期间出版学术专著和规范化的教科书30余部。基于我国行政法基础理论相对薄弱的现实,我们在学术著作的选材上以行政法基本原理、行政法史、比较行政法为主,并照顾到部门行政法中受社会关注的热点问题,通过系列学术著作和规范化教科书的出版使本学科通过数年的建设形成自己的特色。希望学术界同仁和广大读者给我们批评建议,帮助我们把这套丛书出好。

吴保英

2006年12月

序 言

《行政法认识史》是继《行政法制史教程》和《行政法思想史》之后,我们编著的又一部重要的行政法史学著作。在《行政法制史教程》中,我们对行政法的若干重要制度作了全方位的、不分国界的综合考察,使每一项制度的发展都有了一条清晰的线索。该书出版后受到了学界的普遍好评,多数学者肯定了我们对于行政法制史进行立体研究的创意,并对书中的基本内容作了较高评价。当然,我们深深知道,作为国内甚至全球第一部系统研究行政法制度的著作,该书在诸多方面还存在不足,如资料的全面程度、结论的周延程度等还有巨大的充实空间。在我们看来,只要能够起到奠定行政法史研究基础之作用,编辑该书的目的也就算达到了。《行政法思想史》的稿子,我们在2006年就已经准备就绪。但是,在统稿过程中发现有诸多问题还需斟酌,故一直拖到现在还没有出版。从逻辑顺序上讲,《行政法思想史》应当在《行政法认识史》之前。事实上,我们在研究过程中,是将行政法思想史的研究置于行政法认识史之前的。《行政法思想史》是关于重要哲学家和政治思想家对行政法问题思考的研究,其对行政法问题思考和分析的哲学深度显然要更深入一些。在行政法思想史的研究中,我们研究了从柏拉图到黑格尔等哲学思想大师们对行政法问题的思考,这为我们进一步研究行政法认识史奠定了基础。

在我们看来,《行政法认识史》对行政法问题的思考和分析的哲理性相对弱一些。我们选择的都是在宪法以及狭义公法领域有影响的学者,这些学者都生活于现代公法制度尤其是行政法律制度已经产生的时代,他们分析行政法问题的知识背景和制度背景都与现代行政法理论和现代行政法律制度有关。这些学者是否具有哲学和政治学的功底我们不得而知,因为,他们的著述基本上局限于现代公法领域。正因为如此,我们认为,他们对行政法问题的思考和分析还不能够与哲学大师们的思考和分析同日而语,还很难归入思想史的范畴。之所以这样说,是基于我们对思想史的价值判定。在我们看来,思想史或归于

思想范畴的东西必须以强大的方法论作为支撑,而这样的方法论并不仅仅限于一门单一学科。我们所选择的行政法思想史的作者们都是一些具有划时代意义的思想家,但在分析和思考行政法问题时不一定包含高层次的方法论,视野也无须十分宽阔。包括戴西在内的这些公法学者,在一些问题的分析中可能运用了一些方法论和哲学原理,但能够称得上原创性的方法论却基本上没有在其著作中出现。也许,我们对行政法思想史与行政法认识史作这样的区分有些偏颇,但我们认为此种区分基本上合理定位了人类社会在其发展中对行政法问题进行思考和分析的两种进路。

在公法学界尤其是行政法学界,学者们对我们选择的行政法认识史的这些学者都是十分熟悉的,但很少有人对这些学者们的行政法认识作系统研究。在《行政法认识史》中,我们选择了从迈耶到管欧共九位公法学家,对他们的行政法认识分别作了概括,并提炼了他们对行政法问题思考和分析的学术精华。这些学者对行政法问题的认识在公法学界都曾产生过巨大影响,与行政法思想史的大师们相比,他们思考和分析行政法问题的哲理层次虽不算高,但他们的认识更接近于行政法学和行政法制度的微观方面。对于行政法学的教学和研究以及一国行政法制度的建构而论,这些学者们的行政法认识更具有实用性。从这个意义上讲,《行政法认识史》的理论价值,尤其实践价值则显得更为广泛和实惠,这是我们必须予以说明的。换言之,作为一个行政法学者,亚里士多德、黑格尔的行政法思想可以不知,但戴西、奥托·迈耶、古德诺的行政法认识则不可不知。因此,我们有理由相信,《行政法认识史》在行政法学界和行政法实务界更容易被接受和推广。

本书在体系构建中没有以国家类型、时代发展、政权更迭、制度变迁等作为基础,而是以公法学家这一个个体作为依据。当然,每一个学者对行政法认识的分析都是与其所处的时代背景相结合的。我们认为,行政法认识是人们对行政法分析和思考的主观行为,在有些情况下这种主观性甚至是绝对的,即一些学者对某一行政法问题的思考和分析与其知识结构、学术偏爱、个人感情有直接关系,而这些因素并不一定在任何情况下都受客观因素的决定和制约。故而,以学者的不同认识作为依据对行政法认识史进行编排并无不当。同时,

这样的编排还可以给人一种耳目一新之感。这是因为,在我国法学界乃至整个社会科学界,一旦对历史问题进行研究(不论是思想史,还是制度史),必然会进行历史顺序上的断代,并人为地将设定的问题框定于某个代际之间。也许,这是历史研究的根本特性,是历史研究必须遵循的法则。然而,我们以学者个体进行行政法认识史的编排亦不会影响读者对行政法认识史的领悟。罗素的哲学史名著《西方哲学史》、乔治·萨拜因的《政治学说史》都没有遵循一般历史研究中的严格断代规则,但也丝毫没有降低这些学术史著作的影响力。我们自身的学术水平以及我国行政法学史研究的状况决定了《行政法认识史》必然是抛砖引玉之作,若能通过该著作引出更多的“玉”来,那么其对我国行政法学研究而言无疑是件幸事。

本书的总体设计由关保英同志承担,关保英、陈书笋同志审阅全部书稿。撰写过程中的具体分工如下:

- 关保英(上海政法学院):第一章、第二章
- 刘 申(华东师范大学):第三章
- 黄 辉(华东师范大学):第四章
- 陈根强(华东师范大学):第五章
- 陈书笋(华东师范大学):第六章
- 肖 峰(华东师范大学):第七章
- 孔立娜(华东师范大学):第八章
- 冯小岗(华东师范大学):第九章

编 者

2008年4月

| 目 录 |

学术文库·总序·····	I
学术文库·行政法学丛书·总序·····	III
序言·····	IV
 第一章 法治理念下的行政法	
——奥托·迈耶的行政法认识·····	1
第一节 法治国的含义 /3	
第二节 “法律支配”在行政法理论中的主流地位 /11	
第三节 具体行政行为之贡献 /22	
第四节 行政法上的权利保护 /31	
 第二章 平衡制度理念下的行政法	
——莫里斯·奥里乌的行政法认识·····	44
第一节 作为平衡制度的行政法 /45	
第二节 行政国存在的合理性 /57	
第三节 行政法对私权的让渡 /66	
第四节 行政法相关理论问题的精辟概括 /80	
 第三章 政治与行政二分理念下的行政法	
——古德诺的行政法认识·····	88
第一节 政治与行政二分理念下的行政法含义 /88	
第二节 政治与行政二分理念下行政主体的权能 /99	
第三节 政治与行政二分理念下的行政监督 /110	
第四节 政治与行政二分理念下的行政救济 /121	

第四章 国民自治理念下的行政法

——美浓部达吉的行政法认识 131

第一节 国民自治精神的含义 /131

第二节 国民自治与行政体构建 /144

第三节 国民自治与依法行政理论 /157

第四节 行政裁判制度最早的系统介绍 /168

第五章 权利本源理念下的行政法

——戴西的行政法认识 182

第一节 权利本源引申的宪政观念 /183

第二节 人权保障是法治的精华 /197

第三节 司法权威是法治的关键 /206

第四节 行政法与法治的背离 /212

第六章 控权理念下的行政法

——韦德的行政法认识 222

第一节 控权作为行政法的核心 /223

第二节 严格意义上的行政法之宪法受控性 /234

第三节 自由裁量权的保留与限制 /243

第四节 从自然正义出发的行政控权 /255

第七章 程序规范理念下的行政法

——施瓦茨的行政法认识 268

第一节 程序规范理念下的行政法含义 /268

第二节 规章制定和执行程序作为行政法实质 /279

第三节 对州行政法的特别关注 /288

第四节 行政法形成的特定历史背景与发展断代考察 /296

第八章 管理理念下的行政法

——司徒节尼金的行政法认识 308

第一节 管理法概念的起源 /309

第二节 管理原则高于行政法原则 /319

第三节 法与令结合的管理法渊源 /326

第四节 行政组织的政治属性 /334

第五节 行政执法方式的特定性 /343

第九章 原理与实务融合理念下的行政法

——管欧的行政法认识	352
第一节 以行政为出发点的行政法研究 /353	
第二节 行政法原理的系统阐释 /363	
第三节 以现实为蓝本的行政组织理论 /374	
第四节 联系实际的行政行为理论 /388	

第1章

法治理念下的行政法

——奥托·迈耶的行政法认识

奥托·迈耶对于行政法的认识主要反映在他的经典著作《德国行政法》一书中。该书的体系结构模仿了民法的总论和分论的模式，是行政法教科书中的典范。在一个多世纪的时间里，它对整个大陆法系行政法学的发展产生了不可估量的影响，直至今日，日本、我国台湾地区仍在学习、效仿甚至复制德国行政法的理论。应该说，在迈耶之前，很多学者就已经开始关注行政法理论，并且作出了很有价值的研究。而奥托·迈耶对行政法学的贡献就在于他发展、完善了法学方法，并在此基础上提炼出了行政法学富有逻辑性和系统性的理论框架，同时他在该书中创立了“法律支配”（也称“依法律行政”）和其他两项内容即“法律优先原则”和“法律保留原则”，以及“具体行政行为”、“特别权力关系”、“公法上的权利”等概念，直到今天仍然是现代行政法的核心概念。他的理论引导了行政法学的发展方向，成为行政法理论的主流学说。基于此，他成为德国行政法学乃至大陆法系行政法学的奠基性人物，以至于有学者称之为“德国行政法学之父”。^{〔1〕}

在对他的理论体系展开论述之前，迈耶首先在书的导论部分分析了行政的内涵，为他后面的理论探讨设定好了方向。对于“行政”一词的出现，迈耶在他的书中这样分析道：“最早人们是用政府这个概念来表述全部国家活动的，对立法、司法和执法不予区分。其进展是以渐进的方式，由其他分支的逐步自我分离而形成的，具体过程则取决于国家法律独立性自我实现的状况。首先区分出来的是司法，即普通法院的活动范围。‘政府事务’和‘司法事务’从此区分开来。随着新宪法的形成，立法也被同其余国家活动区分开来，条件当然是立法是在人民代议机构的参与下进行的。最后出现的才是在司法与立法之外的一个新名词，即为实现国家目的而进行

〔1〕 陈新民：“宪法与行政法之关联”，载陈新民：《公法学札记》，中国政法大学出版社2001年版，第3页。

的行政。行政在此并不再只是政府的表现形式之一，而是因其特征而成为了一种区别于司法的、并且也区别于其所从剥离的政府的现象。”^{〔1〕}在立法、行政和司法这三个概念被明确区分出来之后，“所有对国家事务的处理都分属于这几个独立的概念。而政府这个概念则没有再剩下什么。政府只是作为一个普遍的、处于所有事务之上的概念”。^{〔2〕}紧接着，迈耶借助分权理论，首先对立法、司法进行了一一界定，他指出，立法是指国家最高权力拥有者制定完全具有约束力的普遍性规则，即法律规范的活动，它由两部分组成：一是事务部分，即国家活动的特定内容；二是属人部分，即决定该国家活动的特定机构。司法是指国家为维护法律秩序而在为民事和刑事审判所设立的法院进行的国家活动。在界定了立法和司法的含义和特征之后，迈耶指出，“国家的活动是在应由国家活动的范围内，由依据宪法拥有国家权力的机构及其所属的一些直接或间接的代表者进行的。而行政则更确切地说只是其中的一种”。^{〔3〕}除了立法和司法以外的其他所有活动，都属于行政的范畴。“凡不是由国家最高权力的拥有者直接作出的，就不是立法，而是行政。同样地，只要维护法律秩序的活动不是由民事法院作出的，也属于行政。”^{〔4〕}在这个思路下，行政的概念便可以得到一个否定式的确定，即行政是除立法和司法之外的国家活动。这三种权力之外，迈耶还注意到，并非所有既非立法又非司法的活动都是行政活动。还有一些行为是“作为国家最高权力自我安排的内部过程。王侯王位的放弃以及与此相同的目前帝国总统职务的终止，都是国家元首的个人行为。帝国议会的解散、全民公决的命令以及相反通过帝国议会撤去帝国总统职务的申请，都是一种权力相对于另一种权力取得优势的实现。然而当这些活动作用于这个内部范畴之外时……这些事务当然也不属于行政”。此外，还有一些不属于行政的活动存在于国际法关系、战争行为和国家紧急状态等情况下。最后，迈耶得出了行政的概念：“行政是国家在其法律制度范围内，为实现国家目的而进行的除司法以外的活动。”^{〔5〕}行政的概念对于迈耶的全部理论有着十分重要的价值，与这一概念相伴而生的是一系列法治国家的要求：“行政从一开始就被认为是国家的活动，而国家活动是国家法律制度确定的，必须遵循其活动的新的方式，并受立法的约束。”^{〔6〕}“对行政而言，所有不在法制范围内的国家为实现其目的而进行的活动都是不允许的。如果国家能这样做，则完全违背了这个文明地完善起来的思想。”^{〔7〕}“只要触动了法律的最高权威，行政这一处于

〔1〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第2页。

〔2〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第3页。

〔3〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第2页。

〔4〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第8页。

〔5〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第14页。

〔6〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第9~10页。

〔7〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第10页。

法制之下的概念就走到了尽头。”〔1〕

第一节 法治国的含义

我们认为,在德国,对行政法的基本原则乃至整个行政法理论体系产生最重要影响因素的是法治国思想。事实上,法治文化远远早于行政法学科而存在,亚里士多德就曾经说过:“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”〔2〕法治对于公法来说具有十分突出的意义,正如我国有的学者所说:“治理之发达,在法治之发达。法治之发达,在公法之发达。”“法治既是一个公法问题,也是一个私法问题。但是,归根结底,是一个公法问题。”〔3〕只不过在行政法学真正成为专门约束国家行政权的公法学科之前,法治原则一直只在私法领域中展开,强调臣民对法律的遵守和服从,而国家和王权则在法律之上。后来随着资产阶级的兴起和资产阶级革命的胜利,公法才逐渐兴盛起来,人们开始意识到国家行政也需要引入法治的原则,即“行政法治”。首次提出“法治国”这一概念的是在1798年出版了名为《国家学文献》一书的普拉西度斯。紧接着是米勒教授,他在1809年出版了《国政艺术之要术》一书,该书将司法部长看做是“法治国的代表”,并强调国家必须依据法律来治理。另外,德国学者莫耳、史塔尔、格耐斯特和毛鲁斯等也都相继提及了这一概念。〔4〕

在《德国行政法》一书中,迈耶也对“法治国”这一问题进行了探讨。他首先剖析了行政一词的内涵,在此基础上阐述了最高抽象层面的概念,这个概念同时也构成了他的行政法理论的基石,即法治国理念。他认为,警察国的行政管理同法治国的行政管理有着根本的区别。前者的基本特征是不受法律约束的裁量权,而后者的基本原则是依照议会通过的法律或授权来执行行政职务,因此,行政法只有在现代分权国的条件下才可能存在。也就是说,法治国是建立在分权理论的基础之上的,在该理论的支撑下,法治国就是经过理性规范的行政法国家。在法治国中,立法权作为表达国家意志的形式之一,相对于行政权来说具有更为重要的意义,因此,行政权在行使过程中要受到立法权所产生的法律的约束,行政权作为一种执行性权力,必须服从于立法权。对于迈耶的这一理念,德国学者何意志有过这样一个高度的概括:“在法学理论中,奥托·迈耶研究的目标在于克服集权国家或警察国家的弊端和建立法治国家。在19世纪末,奥托·迈耶认为法治国家是一个‘崭新’的制度,而

〔1〕〔德〕奥托·迈耶:《德国行政法》,刘飞译,商务印书馆2002年版,第13页。

〔2〕〔古希腊〕亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第199页。

〔3〕夏勇:“法治与公法”,载《读书》1999年第4期。

〔4〕参见陈新民:“德国19世纪‘法治国’概念的起源”,载《政治大学法学评论》总第55期,第47页以下。

集权国家是‘应坚持不断反抗的敌人’。”〔1〕从某种意义上讲，虽然提及法治国思想的德国学者远不止迈耶一人，而且迈耶也并非是提出这一思想的第一人，但是他对法治国思想的理解要比前人更加推进了一步。

一、法治国产生的时代背景

任何行政法思想的提出都离不开一定的时代背景，迈耶所处的时代正是德国从封建专制国家向具有专制和民主因素国家转变的时期，或者说正是德国从警察国向法治国转变的时期。要全面了解法治国产生的时代背景，我们还需要从德国行政法的历史发展情况入手进行分析。在行政法发展的最早期，也就是德国处于“邦君权国”的时期，“行政法所调整的政府机构权力与臣民之间的关系从一开始在邦君权国中就是以完全不同于警察国的理念设定的”。〔2〕在这一时期，“主权的弱点是与主权所从属的邦君主的使命相关连的。主权只是基于共同福祉才赋予邦君主，邦君主首先是国内共同福祉的权力来源，并作为最高裁判者来完成保护和运用臣民权利的任务。”〔3〕后来，在邦君权国中发展起了警察权，“警察权是邦国主权最新和最前途的部分。警察是良好秩序和普遍性福利的全部保障，这是邦君主在司法所能承担的任务之外所能做到的。这也是自然法观念最有成效之处”。〔4〕它泛指无所不包的国家的一切行政活动的职权，“被引导向有计划地处置其所拥有的物质资源，目的是达成这些资源的更大效用，国家观念在此成了重点，王侯并不是为其身和实现其所拥有的主权而拥有其主权，而是以其所代表的集体的名义”。〔5〕至此，一种新的行政法制度时期逐渐形成，这就是所谓的警察国时期。在这一时期，政府开始全面管理国家活动，公权力的行使不受任何限制和约束，而由王侯们自行行使，具体表现为以下几个方面的内容：其一，王侯是实现国家目的的直接责任承担者，他们直接对国家行政管理活动中的具体事项进行管理，并采取一切必要措施来完成国家的任务。相对于民众而言，王侯的意志本身就具有法律约束力，而他们的权力不受任何法律限制，他们只需要对主和自己的良心负责，并通过自己的理智对事务作出权衡。其二，公务人员的权力来自于王侯的授予和指派，他没有对抗王侯的权力。特别是对于警察机关而言，它具有十分广泛的权力范畴。只要法律没有明确规定由其他机关管辖的所有关于公共利益的事务，警察机关都有权在其管辖权范围内进行处理。警察机关对外代表王侯，并通过王侯代表国家，因此在其职权范围内没有法律限制，只受上级尤其是王侯本人的监督。其三，在警察国时期，王侯对司法存在着很大程

〔1〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，序言第1页。

〔2〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第27页。

〔3〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第35页。

〔4〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第32页。

〔5〕〔德〕奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，商务印书馆2002年版，第41页。