

主编 文正邦 副主编 郑传坤 汪太贤

宪法与行政法

论坛

第四辑

《中国学术期刊（光盘版）》全文收录
入编《中国优秀法律学术论文全文数据库》



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

主 编 文正邦 副主编 郑传坤 汪太贤

宪法与行政法

一论坛

第四辑

《中国学术期刊（光盘版）》全文收录
入编《中国优秀法律学术论文全文数据库》



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

宪法与行政法论坛. 第4辑/文正邦主编. —北京:
法律出版社, 2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 0739 - 7

I. ①宪… II. ①文… III. ①宪法—研究②行政法—
研究 IV. ①D911.04②D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 070598 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/郭相宏

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/787×960 毫米 1/16

印张/24.75 字数/471 千

版本/2010 年 5 月第 1 版

印次/2010 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 0739 - 7

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编者前言

《宪法与行政法论坛》自2005年创刊以来,一直恪守“创新”、“开放”、“培育”、“发展”之理念。现已出版至第四辑,我们的宗旨始终如一。

所谓“苟日新,日日新,又日新”。在学问这条绵延不绝的长河中,新旧乃转瞬之事。《宪法与行政法论坛》非常愿意提供一个平台呈现学术创新之果——推动新思,记录新见,呈现新作。同时,西南政法大学虽“生于山阜”,却“处于室堂”之上,经过西政人多年的努力,以宪法学与行政法学为代表的公法学研究已结出累累硕果,特别是近几年更有了长足的进步。因此,本辑沿用了“宪法前沿问题研究”与“行政法前沿问题研究”栏目;又创设了“公法理论与争鸣”及“公法课堂”等栏目,以期推进学术争鸣,展现科研与教学相结合的成果;并专门开辟了“宪法与宪政钩沉”、“行政法适用研究”、“他山之石”等新栏目,以反映我校近些年来宪法与宪政史研究取得的瞩目成绩以及一贯重视公法研究理论联系实际和大力倡导学术开放之风。

实则“学术乃天下公器,人皆不可得而私之”。开放是学术创新的前提。本辑论坛征稿期间,我们收到全国各地寄来的高水平稿件。一方面,对大家的支持,我们深表感谢!另一方面,我们不妄图“究天人之际,通古今之变”。我们将努力把《宪法与行政法论坛》建设成开放的学术交流平台,而不妄图仅仅成就一家之言。

所谓“骨曰切,象曰磋,玉曰琢,石曰磨;切磋琢磨,乃成宝器。人之学问知能成就,犹骨象玉石切磋琢磨也。”求学之路漫漫,始终离不开切磋琢磨。所以,本辑还新增“学生园地”专栏,研究生们的习作,无论从文字还是构思等方面都显得稚嫩、青涩,仍需不断打磨锤炼。

而培育之职不单在于呵护,也在于鞭策;“园地”不仅是展示的舞台,更是激励学生向学的机制。西南政法大学曾是法界精英辈出之地,如今歌乐法府依然藏龙卧虎。我们寄望学生们能再接再厉,成为法界后继人才。

《诗》云:“周虽旧邦,其命惟新”。继承传统,开拓创新是时代赋予我们的责任。西南政法大学宪法与行政法学科正处在继往开来,再上新台阶的关键时期。我们希望并相信在大家的支持下,《宪法与行政论坛》会茁壮地成长,为中国公法理论的发展起到应有的积极作用。

《宪法与行政法论坛》编辑部

2010年1月18日

目 录

公法理论与争鸣

关于“行政”概念的再认识	郑传坤	3
行政法的功能主义之维	刘 艺	12
宪政乐观主义	邓 毅	30

宪法前沿问题研究

论人格尊严的宪法价值及其规范地位	刘 革	37
隐私权的“公法俘获”及其意义	刘泽刚	48
论国家对受教育权的保护义务——以宪法文本为中心	杜文勇	64
公民的住宅自由与政府对“群租”的限制	冉艳辉	78

行政法前沿问题研究

德国环境行政许可制度及其对中国的启示	徐以祥	89
行政革新与我国行政法领域的拓展	陆伟明	96
婚检制度变迁:一个立法设计个案的检讨	石东坡 沈太霞	105
行政决策纳入行政法研究的几个基本问题	张向东	123

行政法适用研究

对《治安管理处罚法》的法哲学思考和修改建议	韩士彦	143
-----------------------------	-----	-----

民主制度下的理性选择——北京单双号限行争论之反思	温泽彬	151
拆迁中的公民参与机制探析——“最牛钉子户”背后的制度考量	阮李全 任杰	161
高校学生校外申诉制度研究	贺奇兵 黄毅	170

宪政钩沉

略论 20 世纪 90 年代中国宪法学的发展脉络与学术图景	张震	181
毛泽东与湖南省宪运动	陈建平	188
康有为的宪政求索与文化困局简析	蒋海松	199
民国宪政世界中的“均权”表达——理论源流、制宪实践与学界诉争	常安	213

公法课堂

德国公法教育与公法研究讲座	徐以祥 刘艺	237
---------------------	--------	-----

他山之石

大道至简——评介南博方行政法教科书	杜宇峰 张步峰	251
英美法中的行政决定说明理由	乔治 N. 巴里	259
德国反就业歧视制度及其借鉴意义	刘小楠	269
美国宪法的普通法渊源	叶海波	284

学生园地

从个案看我国言论自由权的保护	任彦虹	301
行政案例指导制度初探	卜菲菲	308
行政法学,普洛透斯之面?——从《美国行政法的重构》说起	魏宏岩	315
乞讨规制的公法分析	赵延丽	324
行政诉讼——协商民主的大对话区	龚露	334

中外群体性事件规范体系比较分析	夏文竹 343
群体性事件的防范:从公民参与的角度探讨.....	康枫翔 357
试论法律援助——从国家责任出发	徐伯先 374

公法理论与争鸣

GONG FA LI LUN YU ZHENG MING

关于“行政”概念的再认识

郑传坤*

内容摘要:“行政”的概念在整个行政法学体系中具有重要的地位和价值。为“行政”下定义,既要坚持维护“行政”具有政治性特征的传统,也要坚持与时俱进的理念,将“行政”理解为进行组织管理和提供公共服务的活动,以反映现代政府“行政”的内涵变化。

关键词:行政;政治性特征;公共服务

行政法是关于公共行政的法律。应当说,这一判断在现阶段的行政法学界已经成为了一种共识或者说已经成为了一种通说。^①然而,对于“什么是‘行政’?怎样理解‘行政’的概念,”无论是在行政法学界,还是在行政管理学界,都仍然还是一个仁者见仁、智者见智的老问题;而有些关于“行政”的解说则出现了某种程度的偏颇或者误读。因此,对于这样一个老问题,我们以为,在中国当下的行政学、行政法学研究中,仍然有进行再探讨和再认识的必要。

我们知道,“行政”的概念之于行政法学,有如“政治”的概念之于政治学、“管理”的概念之于管理学一样,它是整个学科体系所有概念中最基础性的概念,或者说是整个学科中居于排序首位的“元概念”。正是基于“行政”概念在整个行政法学体系中的重要地位和特殊价值,所以,怎样理解和界定“行政”的概念,不仅关系到对整个行政法学体系的理解和构建问题,而且也关系到对行政法的其他概念、范畴和理论把握的逻辑性与科学性问题的,其意义是十分重大的。

(一)

所谓“行政”,系行政管理之简称,通常又称其为公共行政。关于“行政”的概念,早在距今两千多年前的中国古籍文献《左传》中就出现了,而西方古希腊学者亚里士多德也曾经使用过“行政”一词。^②

* 郑传坤,男,1957年生,四川仪陇县人,西南政法大学教授。通讯地址:西南政法大学行政法学院(400031)。

① 郑传坤主编:《行政法学》,北京,法律出版社,2007年版,第3页。近些年来,国内大多数教科书都持这种观点,认为“行政法是关于公共行政的法律”。

② 黄达强、刘怡昌主编:《行政学》,北京,中国人民大学出版社,1988年版,第2页。

在中国古代,“行政”的涵义是指对国家事务的管理。^①《现代汉语词典》关于“行政”的解释是:行使国家权力的活动;机关、企业、团体等内部的管理工作。^②在西方,英文中“行政”(Administration)的涵义是“管理”、“执行”等。^③而当今国际上通用的《社会科学大词典》也将“行政”理解为对“国家事务的管理”。^④

由此可见,中国古代和西方关于“行政”的涵义,就是指对国家事务或社会事务的“管理”或者“执行”。而从一定意义上讲,“管理”与“执行”是两个具有相似甚至等义的概念,二者仅仅只是基于不同的角度所采用的不同的表述罢了。具体地讲,“管理”是相对于“操作”、“实施”而言,“执行”则是相对于“立法”、“决策”而言的。

究竟怎样理解并界定“行政”这一概念呢?

要回答这个问题,有必要追述一下历史。自近代以来,特别是20世纪以来,在对“行政”概念的理解和界定方面,各种观点众说不一,彼此大相径庭,而其代表性的观点主要有三种:

第一,从行政与政治相分离的角度解释行政。这种将行政与政治分离开来而把行政视为相对独立的“二分法”观点,始于现代行政学的创始人、曾任美国总统的威尔逊(Wilson),而以美国早期的行政学教授古德诺(Goodnow)为主要代表。1900年,古德诺在他的《政治与行政》一书中主张行政与政治分离,认为在所有的政治体制中,“都存在着两种主要的或基本的功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能……这两种功能分别就是:政治与行政”;“政治与政策或国家意志的表达有关,行政则与这些政策的执行相关”。所谓行政,就是“执行国家意志的功能”的活动。这样,古德诺就把“行政”理解为相对独立于政治的一种仅仅只对政治即国家意志的执行活动。^⑤

第二,从“三权分立”的角度解释行政。近代以来的西方资本主义国家,以美国为代表,将“分权制衡”理论作为国家政治体制的指导原则,实行三权分立,把国家机构划分为立法、司法和行政三个部门,三者互相平行、各司其职且相互制约。因而有的行政学者就以现实国家职能这种三权划分为依据来界定“行政”的涵义,认为行政只是政府行政部门的事务管理。1927年,美国行政学家魏劳毕(Willoughby)在其《行政学原理》一书中就写道:“行政乃是政府组织中行政机关

① 在中国古籍《史记·周本纪》中,就记载了公元前841年的西周时代,因“国人发难”,厉王出逃离开京都,由太子靖即位,但太子年幼而由“召公、周公二相行政”的史实。可见,此处的“行政”,就意即“对国家事务的管理”。

② 中国社会科学院词典编辑室编:《现代汉语词典》,北京,商务印书馆,1996年版,第1409页。

③ 陆谷孙主编:《英汉大词典》,上海,上海译文出版社,1993年版,第22页。

④ 郑传坤主编:《现代行政管理学》,北京,法律出版社,2005年版,第2页。

⑤ [美]F·J·古德诺著:《政治与行政》,王元译,北京,华夏出版社,1987年版,第一章。

所管辖的事务”。显然,魏劳毕只是把政府行政机关的国家事务管理活动视为“行政”。^①

第三,从管理功能的角度解释行政。近代,由于生产和科技的发展,引起西方国家发生了一场深刻的“管理革命”,使英、法、美等国家的工厂企业管理进入了科学管理的时代。由于国家行政事务管理与工厂企业管理有相通之处,因此,工厂企业的“科学管理”理论和方法便逐步地被引入国家行政管理领域。从而也使一些行政学者从管理的功能、要素、宗旨等角度来解释行政,把行政视为一种纯技术性的管理行为。美国行政学教授怀特(White)认为,行政是为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制。西蒙(Simon)等人则明确将行政归结为一般管理,认为行政是“为达到共同的目的所作的合作的集体行动”。费富纳(Phiffner)为行政所下的定义是,“行政就是由一些人协调和努力,使政府的工作得尽然做成”。在从管理功能的角度解释行政的观点中,还有一种非常宽泛的说法,就是认为行政不仅包括一切国家机关,还包括一切非营利性和营利性的公共机构以及私人企业机关的管理,并由此划分出“公共行政”和“私人行政”两类行政,而其中也有一些人只把为社会提供公共服务的非营利性的公共行政视为行政管理。^②

上述三种关于“行政”概念的解读,可谓见仁见智,各有其不同的视角,也各有其合理因素。然而,随着当代国家职能的日益发展和对“行政”概念研究的不断深入,这三种关于“行政”概念的解读也逐渐地显露出自身的局限性和不科学性。

首先,从行政与政治相分离的“二分法”角度解释行政的观点,尽管其在早期对于行政学从政治学中分离出来使行政学成为一门独立的学科发挥过积极的作用,在行政学、行政法学的发展史上起到过划时代的意义。但这种“二分法”观点将行政与政治截然分开,将“行政”视为纯技术性的东西则是不科学的,也是不能客观反映自近代以来特别是当今世界各国行政与政治二者关系的实际状况的。这是因为,在事实上任何国家的行政与政治都是紧密联系和不可分开的。当今世界的政治是政党政治。在当代资本主义政党政治国家(可以说,当代资本主义国家的政治毫无例外的也都是政党政治),其政府本身就是政党政治的产物,是政党通过竞选获得组阁权之后所组成的,因而政府的行政管理必然体现和执行执政党的意志、政纲和政策;再从行政活动的实际过程来看,作为行政主体的政府不仅要积极参与或影响国家重大政治决策的制定,而且也要在行政管理、行政执法过程中不断做出许多政治性的决策从而体现出国家意志,这就是人们通常所讲的“行政中的政治”;另一方面,任何一种反映、体现国家意志的政治决策,往往也都需要通过

① W·F·Willoughby, Principles of Public Administration (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1927) P. 1

② 郑传坤主编:现代行政管理学,北京,法律出版社,2005年版,第3页。

一定的行政人员和行政程序才能得以产生,这就是人们通常所讲的“立法行政”(司法则有司法行政)。由此可见,在现实生活中,行政与政治是互相联系、互相渗透,根本无法分开也不可能截然分开。就连主张“政治与行政分离”的古德诺也不得不承认,在实际上,“使政治功能与行政功能分离的想法不可能实现”。^①

第二,用“三权分立”的观点来解释行政,仅仅以现代国家职能部门及其活动分工关系来界定“行政”概念的涵义,这种观点则是片面的和不科学的,不能全面客观地反映当代的国家行政管理现状。实际上,即使在当代以美国为典型代表的“三权分立”国家,其“三权分立”制度也已经发生了很大的变化,原来相互鼎立的立法、行政、司法三权及其职能日益相互渗透。这种相互渗透具体表现为:政府的行政职能不断扩展,它不仅拥有某种立法权(如委托立法),而且还拥有司法性质的裁决权(如行政裁决);同时,立法机关和司法机关本身也存在着一定的行政职能(即立法行政与司法行政)。另一方面,从社会主义国家政府的行政管理的实践与理论来看,由于社会主义国家根本就不存在立法、行政、司法的“三权分立”体制,因而也就完全不可能硬搬“三权分立”的观点来解释社会主义国家行政的实践和“行政”的概念。

第三,从管理功能的角度解释“行政”的观点,将“行政”视为纯技术性的活动而与其他管理相提并论,仍然不能客观和科学地揭示“行政”概念的涵义。这是因为,这种观点没有准确地阐明“行政”这种管理特殊的质的规定性和与其他管理的不同。毫无疑问,“行政”也是一种管理,其基本的原理、原则与其他管理也可以相通,具有共性。但“行政”是一种行使公共权力对国家和社会公共事务的管理毕竟有其自己的特殊性,其管理主体、对象、原则、内容、性质都是独特的,因而与其他管理相区别。因此,仅仅从一般管理的功能的角度来解释“行政”是很不科学的,也是不符合“行政”这种管理与一般管理有着显著差异的客观实际的。如果说,仅仅只从一般管理的角度来界定和把握“行政”,那么,也就不必要专门为“行政”下一个单独的定义了,也就可以将行政学与管理学合为一体了。这样是显然不行的。

除去上述三种比较典型的关于“行政”的代表性的观点之外,在当代,无论是在行政科学或是在行政法学的研究中,还有一种从形式意义和实质意义的角度来界定“行政”的观点,将“行政”划分为形式行政和实质行政两类。即从国家行政机关履行行政管理职能、立法机关行使立法职能、审判机关从事司法职能的这种形式意义上界定“行政”(即只有国家行政机关履行的行政管理职能才是行政,其他的则都不是“行政”;凡是国家行政机关行使的职能即为“行政”),以及从国家机关行使权力活动的内容及其特点(制定普遍性行为规则的活动为立法,运用法律规范解决法律纠纷的活动为司法,采取组织管理手段处理国家和社会公共事务的活动

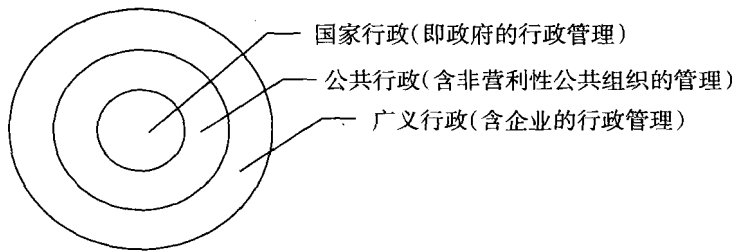
① [美]F·J·古德诺著:《政治与行政》,王元译,北京,华夏出版社,1987年版,第14页。

则为行政,即不论其主体是谁,凡是国家机关实施具体的执行、管理行为的即为“行政”)的这种实质意义来界定“行政”。^①这种从形式意义和实质意义的角度来界定“行政”的划分,与我们通常从狭义和广义的角度来理解与把握“行政”的观点,基本上具有殊途同归之功效。

此外,还必须要提到的是,近些年来,中国的行政学者和行政法学者在谈到“行政”时,经常都引用了马克思关于“行政”的观点。马克思在谈到“行政”的时候曾经指出:“行政是国家的组织活动”。^②马克思关于“行政”的论断,虽然不是正面地和直接地在为“行政”下定义,但应当说,马克思所做出的论断是抓住了“行政”的两大基本特征的,即:第一,行政的主体是国家。行政是国家的活动而非私人的活动,因而是一种公共活动;第二,行政的方式是组织活动。即行政活动是一种组织管理,而非立法、司法活动。这两大特征就鲜明地揭示出了“行政”活动本质的规定性和特殊性,对于我们深入研究“行政”现象从而科学地揭示出“行政”的基本内涵,进而阐明“行政”的科学概念,具有积极的启示性和重要的指导性。

(二)

上述关于“行政”定义的各种观点,从不同角度出发,见仁见智,各有侧重,各有其合理因素,各有其理论意义和实际价值,但也有各自的局限性和不科学性。为此,我们认为,需要结合历史与现实、理论与实际、定性与定量等多维度、多视角的方法来理解和把握“行政”的概念,从而揭示出“行政”这一概念的科学涵义。早在上个世纪的80年代,我国著名的行政学家周世逖先生在谈到行政(管理)的概念时,就曾经用三个同心圆的图形来加以形象的说明,即(如下图所示):



^① 这种观点认为,“行政法上的行政,一般是指形式意义的行政”。参见王明扬著:《法国行政法》,北京,中国政法大学出版社,1988年版,第10页;姜明安主编:《行政法学(修订本)》(全国律师资格考试指定用书),北京,法律出版社,1999年版,第2页。

^② 马克思在1844年发表的《论“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”》一文中指出:“所有的国家都在行政机关无意或有意地办事不力这一点上去寻找原因,于是它们就把行政措施看作改正国家缺点的手段,为什么呢?就因为行政是国家的组织活动”。参见《马克思恩格斯全集》第一卷,第479页。

以上的三个同心圆,存在着一种包含与被包含的关系。在这三个同心圆中,小圆表示国家行政管理,即政府行政机关为履行国家职能的行政管理;中圆表示包括国家行政管理在内的公共行政管理,即不仅有国家的行政管理,也含有以向社会提供公共服务而不以营利为目的的非政府性的公共组织的行政;外边的大圆则指的是广义的行政,把国家的、公共组织的非营利性的行政管理和那些营利的组织的行政管理全都包括在内了。周世述先生认为,当代中国行政科学所研究的“行政”,即指的是中圆圈的含国家行政、公共组织的行政在内的公共行政,也即是人们通常所讲的“公行政”。^①

在此,我们所研究的“行政”,是行政法学上的行政。行政法作为一个国家法律体系中的“公法”,是关于公共行政的法律。因此,我们认为,行政法学所研究的“行政”,与周世述先生关于当代中国行政科学所研究的对象——“行政”,所指的是包括公共组织在内的公共行政的观点,^②具有相当的契合性和一致性。即是说,行政法学所研究的行政,是公共行政,既包括作为政府的国家行政机关的行政,也包括以向社会提供公共服务而不以营利为目的的非政府性的公共组织的行政。当然,行政法学所研究的“行政”,是以作为政府的国家行政机关的“行政”为其重点对象和基本内容的。

由此可知,行政法上的“行政”,是一种以国家行政管理为主要内容的公共行政,即“公行政”。具体说来,公共行政作为一种国家职能,其内容就既表现为国家对社会的政治统治和组织管理,同时也表现为国家对社会提供的不以赢利为目的的公共服务。因此,公共行政的主体,就不仅包括作为政府的国家行政机关,而且还包括以为社会提供公共服务的各种非营利性的公共组织。^③在现代法治国家,其行政是法治行政。所谓法治行政,即是说,不仅国家行政机关的成立、机构和职权是由法律规定的,而这类以为社会提供公共服务的各种非营利性的公共组织的行政管理权力也是由法律赋予的,其行政主体地位也是由法律授予的。因此,人们通常又将这类法律赋予行政管理权力、法律授予行政主体地位的公共组织称之为法律授权组织。

综上所述,我们认为,所谓行政,似可以这样来加以表述——

行政,就是指依法行使公共行政权力的行政主体(以国家行政机关为主的公共组织)基于维护政治统治和公共利益的目的,为整个国家和社会的政治、经济、

① 周世述主编:《行政管理》,北京,人民出版社,1984年版,第1—2页。

② 有学者将包含国家行政、公共组织的行政在内的公共行政称之为公行政,意在与私行政相对应。

③ 关于这类公共组织的称谓,现阶段在国内外学界都很不统一,有的将其称之为“非政府组织”,有的则叫“第三部门”,有的却将其称作“公务组织”或“公共组织”,也有将其称为“社会中介组织”,还有将其称之为“非营利组织”的。

文化等各种公共事务进行的组织管理和提供的公共服务活动。

解读上述“行政”的定义,可以看出,作为公共行政的“行政”具有以下几个方面的涵义:

第一,行政作为国家的公共职能,是一种依法行使国家和社会的公共权力的活动。即是说,行政主体行使公共权力实施对国家与社会的公共事务的组织管理和公共服务活动必须是合法的。换言之,现代行政是法治行政,行政主体必须“依法行政”;

第二,作为行政活动的主体,是依法成立的行使国家和社会公共行政权力的国家行政机关和社会公共组织;

第三,行政作为人类的一种活动,是一种依法行使国家和社会的公共权力的组织管理和公共服务活动。即是说,行政的具体表现形式,主要是进行组织管理和为社会提供公共服务。

第四,进行行政活动的目的是维护政治统治和公共利益,因此行政主体进行行政活动既有政治性、强制性,同时又具有公益性和服务性。可以这样进一步说,政治性、强制性、公益性和服务性就构成了行政所具有的基本特征;

第五,行政活动的范围,即行政管理的对象是非常之广泛的,包括整个国家和社会的政治、经济、文化等各种公共事务。

由此可见,由于行政作为一种特殊的管理,其活动的内容或者说行政活动的对象是国家和社会的公共事务,其主体是依法行使公共行政权力的机关、组织,行政主体行使的乃国家有权机关通过法律规范所赋予的公共权力,因此也就决定了行政活动必然具有服务社会的公益性或者说非赢利性的特点。这也是行政管理区别于其他管理的最显著的特征和标志。

(三)

列宁在谈到为概念下定义的问题时曾经指出:“所有的定义都只有有条件的、相对的意义,永远也不能包括充分发展的现象的各方面的联系”^①。我们为“行政”下定义也必然如此。但是,以上关于“行政”概念的解读和界定,尚有两个方面的问题需要在此做一些探讨,也即是需要对“行政”概念进行再认识的问题。

第一,就是坚持维护传统的问题,即关于“行政”是否具有政治性特征的问题。

为什么会提出“行政”是否具有政治性特征的问题呢?应当说,这个问题在前些年是不成问题的,但近些年来,差不多占绝大多数的行政学、行政法学著作在研究“行政”的概念和在为“行政”下定义时,都在淡化或者回避“行政”的政治性特征问题,只谈“行政”的公共性或社会性特征;有的人还觉得谈“行政”的政治性特

^① 《列宁选集》第2卷,北京,人民出版社,1972年版,第808页。