



BOSHI WENKU  
〔法学·行政法学〕

# 行政法基本原则元论

XINGZHENGFA JIBENYUANZE YUANLUN

陈骏业 著

知识产权出版社



BOSHI WENKU  
[法学·行政法学]

# 行政法基本原则元论

XINGZHENGFA JIBENYUANZE YUANLUN

陈骏业 著

知识产权出版社

## 内容提要

本书通过运用价值论证、中外比较、历史考察、功能分析以及哲学解释学等多种研究方法,对行政法基本原则的价值论、存在论、功能论和实践论等元问题(基础性问题)进行了比较系统和深入的探索,力图在行政法基本原则的理论根源、形成机理、存在形式、功能定位以及运行机制等重大理论与实践问题上有所推进,并揭示出行政法基本原则在21世纪中国行政法治中的独特定位——保障中国行政的有法可治与善法之治。

责任编辑:汤腊冬

责任校对:韩秀天

执行编辑:王金之

责任出版:卢运霞

### 图书在版编目(CIP)数据

行政法基本原则元论/陈骏业著. —北京:

知识产权出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 80247 - 649 - 3

I. 行… II. 陈… III. 行政法学 - 中国  
IV. D922. 101

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第220352号

## 行政法基本原则元论

陈骏业 著

出版发行: **知识产权出版社**

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: [bjb@cnipr.com](mailto:bjb@cnipr.com)

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

传 真: 010 - 82005070/82000893

责编电话: 010 - 82000889 82000860 转 8108

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

责编邮箱: [tangladong@cnipr.com](mailto:tangladong@cnipr.com)

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 7.5

版 次: 2009年12月第1版

印 次: 2010年3月第2次印刷

字 数: 200千字

定 价: 20.00元

ISBN 978 - 7 - 80247 - 649 - 3/D · 903 (2765)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。



## 目 录

引论 .....	(1)
一、论题确立的缘起 .....	(1)
二、论题的实践与理论意义 .....	(4)
三、论题已有研究状况及其评价 .....	(6)
四、目的、立场、方法及论文结构 .....	(21)
第一章 法律原则元问题追问 .....	(29)
一、法律原则诸元问题与行政法基本原则研究 .....	(29)
二、法律原则之价值属性 .....	(30)
三、法律原则之存在问题 .....	(45)
四、法律原则之法律性问题 .....	(51)
五、法律原则的证立 .....	(59)
六、法律原则与法律规则 .....	(74)
第二章 行政法基本原则价值论 .....	(79)
一、西方法治国家行政法基本价值论证 .....	(79)
二、西方法治国家行政法基本原则之价值解释 .....	(87)
三、中国行政法基本原则价值前提探索 .....	(105)
第三章 行政法基本原则存在论 .....	(124)
一、行政法基本原则之确立标准 .....	(124)
二、中国行政法基本原则群之形成 .....	(129)
三、中国行政法基本原则之实证形态 .....	(157)
第四章 行政法基本原则功能论 .....	(163)
一、中国行政法治的窘境与出路 .....	(163)
二、行政法基本原则的功能定位 .....	(171)
三、行政法基本原则的实质功能 .....	(176)



四、行政法基本原则的形式功能 .....	(182)
第五章 行政法基本原则实践论 .....	(193)
一、现实化的多重路径 .....	(193)
二、现实化的复杂机理 .....	(195)
三、现实化过程中的程序保障 .....	(211)
结论 .....	(219)
参考文献 .....	(222)
后记 .....	(236)



## 引 论

### 一、论题确立的缘起

如果浏览过几部国内行政法教科书，或者阅读过几篇有关行政法基本原则的文章，就会发现一个非常有趣的现象：关于行政法基本原则内容的表述可谓是众说纷纭。有一原则说<sup>①</sup>、二原则说<sup>②</sup>、三原则说<sup>③</sup>、四原则说<sup>④</sup>、五原则说<sup>⑤</sup>、六原则说<sup>⑥</sup>、七原则说<sup>⑦</sup>等，而且不少基本原则下还列有诸多子原则。就基本原则名称与内容来说，除了持二原则说的各家观点比较一致外，持

① 罗豪才主编：《中国行政法教程》，人民法院出版社1996年版，第31页以下；朱新力：《行政法基本原理》，浙江大学出版社1995年版，第31页；李剑兰等：“行政法基本原则及其与基础理论的关系”，载《广西政法管理干部学院学报》2001年第6期。

② 胡建森：《行政法学》，法律出版社1998年版，第59页以下；王连昌主编：《行政法学》，中国政法大学出版社1994年版，第47页以下；张正钊主编：《行政法与行政诉讼法》，中国人民大学出版社1999年版，第23页以下；叶必丰：《行政法学》，武汉大学出版社1996年版，第35页以下。

③ 应松年等主编：《行政法学总论》，工人出版社1985年版，第112页以下；陈端洪：《中国行政法》，法律出版社1998年版，第33页以下；周佑勇：《行政法原论》（修订版），中国方正出版社2000年版，第55页以下；薛刚凌：“行政法基本原则研究”，载《行政法学研究》1999年第1期；黄贤宏等：“关于行政法基本原则的再思考”，载《法学研究》1999年第6期。

④ 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社1999年版，第44页以下；肖金明：“论行政法制基本原则”，载《文史哲》2002年第3期；高轩：“论行政法的基本原则”，载《华中科技大学学报·社科版》2001年第2期。

⑤ 刘旭繁等：“论我国行政法的基本原则”，载《北方论丛》2001年第5期。

⑥ 章剑生：“现代行政法基本原则之重构”，载《中国法学》2003年第3期。

⑦ 王珉赞主编：《行政法概要》，法律出版社1983年版，第43页以下。



一、三、四原则说的各家也存在多种观点，且每家所列原则亦多有不同（具体参见本引论的表1）。这种现象在其他部门法学中却是难得一见的，为什么呢？

首先，从一个方面说，是行政法学研究繁荣的表现，各家都对行政法基本原则研究的深入作出了或大或小的贡献；从另一方面讲，也说明行政法学界关于该课题的研究尚处在初始阶段，未能形成足够共识。

其次，从对行政法基本原则重视程度看，各家都给予了它比较高的定位。有人说行政法基本原则是“贯穿于行政法律关系和行政监督关系之中，作为行政法的精髓，指导行政法的制定、修改、废除并指导行政法实施的基本原则或原理”<sup>①</sup>，将其定位为起“指导”作用的“基本原则或原理”；有人说行政法基本原则是“行政主体实施行政行为时所必须遵循的，体现在行政法规范中的、最基本的法律准则”<sup>②</sup>，将其定位为“遵循”的“最基本的法律准则”；还有人说行政法基本原则是“指导和规制行政法的立法、执法以及指导、规制行政行为的实施和行政争议的处理的基础性规范”<sup>③</sup>，将其定位为起“指导和规制”作用的“基础性规范”。但是，行政法的基本原则凭什么又是如何起到“指导”、“遵行”或者“指导和规制”作用的？以及这些“基本原则或原理”、“最基本的法律准则”、或者“基础性规范”等本身是什么以及又体现在哪里？这些问题都不甚清楚，需要进一步研究。

最后，从行政法治的实践看，一方面我们已进入了一个行政法规则“爆炸”的年代，仅北京大学“法规数据库专业版2005”所收集“行政法类”文件数就高达76 893个之多。另一方面，

① 罗豪才主编：《行政法学》，中国政法大学出版社1998年版，第49页。

② 叶必丰：《行政法学》，武汉大学出版社1996年版，第33页。

③ 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社1999年版，第38页。



行政主体在行政活动中缺乏相应的行政法律规范依据，已有的规范滞后于行政现实的发展，与行政实践的需要“文不对题”等问题普遍存在。于是乎，便陷入了立法机关不断立法、修法，而行政现实的规范需求似乎又永远得不到满足的怪圈。其结果可能是立法越多，法律的权威性越弱，法律的实效性越差，接着便是更多的立法。

19世纪的法国诠释学派，曾对法国民法典怀抱踌躇满志之赤诚，以为该法典是一个终极的“规则帝国大厦”，依照该法典的明确规定就能解决现实中的一切民法问题。以至有人宣称：“我们的信念这样宣告：法律条文超过一切。”<sup>①</sup>该学派的一位学者甚至宣告说：“我从不讲授民法，因此我们也不讲授《拿破仑法典》。”<sup>②</sup>认为只需要凭借逻辑与语法手段就可以解释与适用法律，拒绝承认法律条文背后的基本法律精神，拒绝价值评判与利益权衡。然而，现实一再敲打法国诠释学派的痴迷，作为其反动的利益法学与自由法运动兴起了。后者明确指出：“任何一种实在法的法律制度必然都是不完整的和有缺陷的，而且根据逻辑推理的过程，也并不总能从现存法律规范中得出令人满意的判决。”<sup>③</sup>后来的批判法学运动更是走向极端，否定法律推理的确定性、法律内容的社会共识性和法律出现的社会历史必然性。<sup>④</sup>这一段法学发展史，至少昭示我们：仅凭成文规则是不足以撑起法治大厦的。

如果说当初法国诠释派学者的浪漫情怀还是有所凭恃的——《法国民法典》，那么，在当今我们推进行政法治事业的时候若

① 见《实在法的解释和渊源》，转引自[德]H.科殷(Helmut Coing):《法哲学》，林荣远译，华夏出版社2002年版，第204页。

② 同上。

③ [美]E.博登海默:《法理学法哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版，第144页。

④ 朱景文主编:《当代西方后现代法学》，法律出版社2002年版，第3页。





仍沉湎于19世纪法国诠释学派极端形式法治的迷思，就令人费解了。虽然行政立法是我国行政法治的基础，在未来相当长的时期内它还是我国立法机关的重要任务之一，但若以为“届时”（会有这样的时间吗？）行政立法完备了行政法治就会自然到来，那也未免失之天真了。既然已经法典化的民法都做不到的事情，就别指望面对广泛、复杂、多变的行政现实几乎不可能法典化的行政法了。因此，鉴于成文法的局限性与需要行政法调整的行政现实的特殊性，解决我国行政立法不能满足现实需要的出路就不能仅仅依赖于制定越来越多的行政法规则。否则就会出现规则逾多，行政法律秩序逾少的窘境。

民法学者曾对民法的局限性开出利用民法基本原则克服之的药方，<sup>①</sup>那么，面对行政法的局限性，行政法基本原则能否发挥同样甚至更大的作用呢？

因此，一方面是行政实践对行政法基本原则的渴求，另一方面是行政法基本原则性质不清、定位不明、如何发挥作用的机制缺失以及理论研究上众说纷纭的现状。两方面的强烈反差，显示出行政法基本原则基础性研究的迫切性。

## 二、论题的实践与理论意义

本论题研究的意义，同时存在于实践和理论两个层面。

首先，本论题研究有着重大实践价值。具体而言，主要有四个方面。

一是有助于完善行政法基本原则群。<sup>②</sup>目前关于行政法基本原则群的版本繁多，<sup>③</sup>很大程度上是因为法学界对包括行政法基

<sup>①</sup> 徐国栋：《民法基本原则解释——成文法局限性之克服》，中国政法大学出版社1992年版，第四章。

<sup>②</sup> 在笔者看来，法律原则自身很难形成一个一致的逻辑体系，因为原则之间的冲突、重叠在所难免。因此，本书用“原则群”的提法取代“原则体系”的提法。

<sup>③</sup> 参见本引论之“论题已有研究状况及其评价”部分。



本原则在内的法律原则的价值属性、形成机理、存在形式、基本功能和实践进路等基础性问题缺乏探究。本书则着力于此，以期为行政法基本原则群的完善提供助力。

二是有助于形成具有内在统一性的行政法规则体系。由于我国行政法规则的制定主体庞杂，且涉及行政现象极其广泛复杂，行政法规则之间冲突、重叠以及不能衔接等有碍体系形成的现象不时出现。本书通过对行政法基本原则在行政法规则制定、适用与解释中作用机理的揭示，将有利于发挥行政法基本原则对形成具有内在统一性的行政法规则体系的积极作用。

三是有助于行政的合法之治。行政法治的核心在于行政公权行为依法行使，不允许存在超越法律之上和游离于法律之外的行政特权。然而，按照规则之治的传统行政法治观，面对不断膨胀且复杂多变的行政现象，行政法规则滞后、疏漏与缺位在所难免，行政裁量也成了行政主体的“自由”，行政法治似乎陷入“崩盘”危机。不过，这只是一场形式行政法治的危机而已。如果我们将行政法治的“合法性”从“合规则性”中解放出来，就会发现这一“危机”并不是不可化解的。关键在于重视行政法基本原则在行政法中的灵魂作用。不仅可能由此消除依靠规则之治的上述弊端，完善规则体系，而且可以规制规则之内的行政裁量，从而走向形式合法性与实质合法性兼容的新型行政法治。

四是有助于行政的善法之治。行政法规则的“政出多门”，特别是多层次多部门行政机关享有的行政立法权或准行政立法权，为不良规则的出台打开了方便之门。因此，以什么作为衡量行政法规则“善性”的标准，就具有了基础性与前提性地位。而行政法基本原则因其所具有的价值导向性，能够很好地充当这一标准。这不仅体现在行政规则的适用和解释中，而且在行政规则制定过程中就能发挥作用。

其次，本论题研究有着十分重要的理论意义。具体而言，主要有以下几点。



一是有利于从本原上廓清和避免行政法基本原则研究上的一些纷争。现有行政法基本原则内容的研究之所以莫衷一是，很大程度上就是因为对行政法基本原则的基础性问题缺乏探索，研究者往往各执一端，陷入“公说公有理，婆说婆有理”的窘境。

二是有利于行政法基本原则理论的丰富和深化。鉴于以往关于行政法基本原则的研究多半集中在行政法基本原则的存在论领域，而对其价值论、功能论和实践论等鲜有问津，因此，对这些问题的研究一定程度具有填补空白的作用。

三是有助于行政法基础理论的发展与完善。这是由作为理论研究对象的行政法基本原则在行政法中的核心地位所决定的。一方面是因为行政法原则、行政法规则和行政法概念共同构成行政法的三大要素，作为行政法原则中的基本原则的重要性自不待言；另一方面，行政法基本原则乃是行政法核心价值的体现，而这些价值恰恰是行政法基础理论的价值前提。也就是说，行政法基本原则理论本是行政法基础理论的重要组成部分，在行政法基本原则理论上的努力，也是对行政法基础理论研究的贡献。

### 三、论题已有研究状况及其评价

我国行政法学界对行政法基本原则的研究已经取得一些成果，这在前文阐述中已有所体现，这些成果主要集中在行政法基本原则的标准、概念、功能与种类四个方面。本书以下将围绕这些问题对有关研究成果作具体的概括和评析，以便为进一步研究寻找进路。

#### （一）关于行政法基本原则的标准问题

行政法基本原则的标准，主要是用来解决行政法基本原则筛选问题的，以保证所主张的原则是行政法的而非其他部门法的，是法律原则而非行政管理等非法律原则，是基本原则而非具体原则，是原则而非规则等。



围绕这一问题，有代表性的观点认为作为行政法的基本原则应同时具备三个特性：一是具有法律性，也就是具有法律规范的基本特征，即对具体行政法律规范的制定与实施有法律约束力，若有违反导致一定的法律后果与法律责任；二是具有特殊性，也就是说行政法基本原则是行政法所特有的，不是适用于一切法律部门或法律部门以外领域的原则；三是具有普遍性，也就是用于所有行政领域，能统帅和指导一切行政法律规范的基本原则，若只是适用于部分行政领域则为某一行政法律制度的原则。<sup>①</sup>

也有一些学者在上述观点基础上进行了补充。如胡建森教授就对其增加了“规范性”标准，认为“行政法基本原则的规范性不仅表现为内容的规范性，同时也表现为其表述上的规范性”<sup>②</sup>。再如，王连昌教授主编教材中就提出“适用性”标准，认为“行政法基本原则不仅应该反映一国行政法发展的一般要求，而且要能在实践中具体运用”<sup>③</sup>。还有学者提出应在代表性观点之外增加实质性标准：“反映出在社会主义市场经济条件下行政法的基本要求”、“体现出社会主义法治原则在行政法律规范中的具体要求”和“揭示出行政法律体系的统一性和唯一性”。<sup>④</sup>

当然，还有一些学者提出了与前述代表性观点具有一点、几点不同或完全不同的观点。周佑勇教授以行政法基本原则之“基本”性取代了代表性观点中“普遍性”，认为行政法基本原则“是行政法领域中最高层次的、比较抽象的行为准则，是构成其他行为准则基础性或本源性的依据”<sup>⑤</sup>。朱新力教授则以“内容的根本性”与“名称的非法定性”取代了代表性观点中的“法

① 张正钊主编：《行政法与行政诉讼法》，中国人民大学出版社1999年版，第22页以下。

② 胡建森：《行政法学》，法律出版社1998年版，第51页。

③ 王连昌主编：《行政法学》，中国政法大学出版社1994年版，第46页以下。

④ 黄贤宏等：“关于行政法基本原则的再思考”，载《法学研究》1999年第6期。

⑤ 周佑勇：《行政法原论》（修订版），中国方正出版社2000年版，第49页。



律性”。其“内容的根本性”是指“基本原则应该是决定行政法价值目标和一国对行政权基本制度的规定”，而其“名称的非法定性”是指由于行政法的非法典化决定了“行政法的基本原则必须由理论研究者从行政法本质、我国对行政权的基本态度、社会全体对行政法的最低要求、现行行政法的基本精神几个方面进行概括和总结”。<sup>①</sup>如果说前述代表性观点及其修正是着重于形式性的标准，薛刚凌教授则提出了着重于实质性的行政法基本原则标准，即行政法基本原则应当“融入现代宪政精神”、“体现法的基本价值”、“反映行政法的目的”和“是行政法中最高层次的规则”等。<sup>②</sup>

无疑，前述各家观点均为确立成熟可行的行政法基本原则标准作出了积极的贡献。代表性观点注重衡量标准的形式性，具有简明和容易衡量、识别的优点，可操作性强；而实质性标准，则从内在精神与价值追求上提出了要求，更能体现行政法基本原则的时代性要求。然而，各自的优点同时也是对方的弱点，因此，若能将两类标准结合起来，或能发挥取长补短之功效。

当然，各家提出的标准除了前述长处与不足外，还有不少值得推敲之处。下面以代表性观点为例，对其进行分析。

其一，代表性观点的“特殊性”标准，强调行政法基本原则是行政法所特有的，恐怕不无偏颇之处。我们知道，“法院依法独立行使审判权原则”、“以事实为根据，以法律为准绳原则”、“两审终审原则”、“辩论原则”等，是三大诉讼法共有的基本原则，若以按行政法基本原则代表性观点中的“特殊性”标准衡量，这些共同性原则岂不都要排除在三大诉讼法基本原则之外了？其实，按照辩证唯物主义原理，事物的普遍性与特殊性是同时存在的，不应该将二者割裂开来。尽管特殊性是一事物区

① 朱新力：《行政法基本原理》，浙江大学出版社1995年版，第29页以下。

② 薛刚凌：“行政法基本原则研究”，载《行政法学研究》1999年第1期。



别于另一事物的界限之所在，但我们并不能将行政法的基本原则归结为行政法的特殊性，从而也不应该将行政法基本原则局限于行政法所特有的原则，以至于人为地将行政法与其他部门的共有原则“疏忽”了。虽然，法的一般原理或原则进入行政法领域后常常需要结合行政法的特殊性予以具体化，但这并不意味着没有直接引入的或稍加改变后引入的原则，何况基本原则本来就是高度抽象的观念性表达。当然，我们并不是否认行政法基本原则或多或少有其特殊性，而是认为不宜将其作为一个标准提出来。否则有过分强调行政法基本原则“特殊性”之嫌，不利于行政法从其他部门法中借鉴和转化一些本来可以适用到行政法中来的基本原则与原理，甚至强调中国行政法基本原则的特殊性而拒绝从国外行政法领域引进，而这种借鉴、引进或转化对不存在通过法典集中规定基本原则的行政法来说尤其重要。

其二，代表性观点的“普遍性”标准也是值得探讨的。我们知道，“等价有偿原则”是民法的一个基本原则，但这一原则并不适用于民事赠与行为，也不适用于民事继承领域中的大多数活动，但谁又因此否定了其民法的基本原则的定位呢？对此，在行政法领域中恐怕并不存在应作不同理解的理由。可见，基本原则之“基本”的立足点并不在于其“普遍适用并贯彻始终”。也许是因为这一疑问，一些学者摒弃了代表性观点中的“普遍性”标准，代之以其他的标准或诠释是有道理的。<sup>①</sup> 其实，只要我们认真分析一下基本原则是如何在规则中实现的，就会得出这一“普遍性”标准的不足。一般情况是“某一法律原则常常成为一群规则的基础”<sup>②</sup>，这就意味着这“一群规则”可能只体现某一或某些法律原则而不体现其他法律原则，此时也就无所谓其他原

① 周佑勇：《行政法原论》（修订版），中国方正出版社2000年版，第49页；薛刚凌：“行政法基本原则研究”，载《行政法学研究》1999年第1期。至于行政法基本原则之“基本”是什么，本书第二部分将作专门阐述。

② 周永坤：《法理学——全球视野》，法律出版社2000年版，第210页。



则可以普遍适用到这“一群规则”了；情况也可能是原则之间发生了冲突，此时，我们应该记起著名法哲学家德沃金（Ronald Dworkin）先生的话：“‘权衡’是原则的基本属性，这一属性允许我们在相互冲突的原则中协调。”<sup>①</sup>虽然这一“权衡”常常出现在法律适用中，但是立法者在制定行政法规则时，同样要进行类似“权衡”：其结果可能是其中的一个或一些原则在规则中得以体现，也可能是相互冲突的原则都在一定的规则中得到“份量”不同的体现。

那么，是否意味着就应该废弃“普遍性”标准呢？恐怕不能就此作出简单否定，也许问题出在对普遍性的这一刚性理解与界定。本书第一章中将探讨这一问题。

## （二）关于行政法基本原则的概念问题

关于行政法基本原则的概念问题，主要体现在各家对其定义上。这些定义主要有以下八种。

一是，“行政法的基本原则是指贯穿于行政法律关系与监督行政法律关系之中，作为行政法的精髓，指导行政法的制定、修改、废除并指导行政法实施的基本准则。”<sup>②</sup>

二是，“所谓行政法基本原则，系指贯穿在一国行政法中，指导和统帅具体行政法规范，并由它们所体现的基本精神，是要求所有行政主体在国家行政管理活动中必须遵循的基本行为准则。”<sup>③</sup>

三是，“所谓行政法的基本原则，是贯穿于行政法中，指导行政法的制定和实施等活动的基本准则，它是人们对行政法规范

① [美] 罗纳德·德沃金：《认真对待权利》，信春鹰等译，中国大百科全书出版社1998年版，“中文版序言”第19页。

② 罗豪才主编：《中国行政法教程》，人民法院出版社1996年版，第31页。

③ 胡建森：《行政法学》，法律出版社1998年版，第50页。



的精神实质的概括，反映着行政法的价值和目的。”<sup>①</sup>

四是，“行政法的基本原则是为行政法部门所特有的，统帅、指导一切行政法律规范的制定与实施的法律原理或准则。”<sup>②</sup>

五是，“行政法基本原则，是指导和规制行政法的立法、执法以及指导、规制行政行为的实施和行政争议的处理的基础性规范。行政法基本原则贯穿于行政法具体规范之中，同时又高于行政法具体规范，体现行政法基本价值观念。”<sup>③</sup>

六是，“作为行政法基本原则，它应当是基于现代行政权的基本功能和基本规律，对调整行政权与公民权、司法权与行政权和行政权与立法权之间的关系具有高屋建瓴指导意义的基本行为准则。它上承现代行政法的立法目的，下系现代行政法的基本制度。”<sup>④</sup>

七是，“行政法基本原则是指行政主体实施行政决定时所必须遵循的，体现在行政法规范中的、最基本的法律准则。”<sup>⑤</sup>

八是，“行政法基本原则是其效力贯穿于行政法的制定、修改、废除、实施、监督等全过程的根本规则，它既是行政法本质内容的反映，是社会全体对行政法及其内容的最低要求，也是克服成文法局限性的方法。”<sup>⑥</sup>

从总体上说，这些定义对正确认识行政法基本原则有着积极的意义，从一个方面或多个方面揭示了行政法基本原则的内在本质与外在特征，丰富了行政法的研究成果。但要作具体的评价还得选取一定角度。鉴于前述行政法基本原则标准的讨论，笔者拟

① 王连昌主编：《行政法学》，中国政法大学出版社1994年版，第42页。

② 张正钊主编：《行政法与行政诉讼法》，中国人民大学出版社1999年版，第22页。

③ 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社1999年版，第38页。

④ 章剑生：“现代行政法基本原则之重构”，载《中国法学》2003年第3期。

⑤ 叶必丰：《行政法学》，武汉大学出版社1996年版，第92页。

⑥ 朱新力：《行政法基本原理》，浙江大学出版社1995年版，第29页。





从三个角度切入：（1）定义的形式性与实质性；（2）行政法基本原则作用范围的大与小；（3）行政法基本原则功能的强与弱。以此析之，具体情况可列入表1中。

表1 行政法基本原则定义的分析

序号	衡量的标准		基本原则作用的范围			基本原则功能强度	
	形式性	实质性	立法	适法 <sup>①</sup>	监督	指导	规制/调整
一	√	√	√	√	√	√	×
二	√	√	√	√	×	√	√
三	√	√	√	√	×	√	×
四	√	×	√	√	×	√	×
五	√	√	√	√	√	√	√
六	√	√	√	√	√	√	×
七	√	×	×	√	×	×	√
八	√	√	√	√	√	√	√

注①：这里的“适法”是从广义上讲的，包括行政主体执行法律和司法机关适用法律的活动。

从表1的解析中，我们可以看出：首先，从定义的形式性与实质性角度衡量，除了两种定义是仅从形式方面下定义外，其余六种均采用形式性与反映行政法基本原则精神内核的实质性相结合的角度下定义的。显然，行政法基本原则除了表现出一定的外部特征外，还有其内在的规定性，它浓缩和蕴涵着行政法的总体目的和基本价值评价，这是行政法基本原则得以存在的内在根据，也是奠定行政法基本原则在行政法体系中崇高地位并区别于具体原则和规则等的根本原因。因此，采用形式性与实质性结合的方式给基本原则下定义的方式更可取。

其次，从行政法基本原则作用范围角度看，所有定义都认可