

宪政论丛

行政法的人文精神

XINGZHENGFA
DE RENWEN JINGSHEN

叶必丰 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

行政法的人文精神

叶必丰 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政法的人文精神/叶必丰著. —北京:北京大学出版社, 2005. 1
(宪政论丛·9)

ISBN 7-301-08371-8

I.行… II.叶… III.行政法-研究-世界 IV.D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 125505 号

书 名: 行政法的人文精神

著作责任者: 叶必丰 著

责任编辑: 杨立范 王建君

标准书号: ISBN 7-301-08371-8/D·1037

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 16.875 印张 285 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 翻版必究

宪政论丛编委会

主 编 罗豪才 姜明安

委 员 (以姓氏笔划为序)

马怀德 于 安 方世荣

王 磊 王锡铤 叶必丰

冯 军 刘 恒 沈 岿

杨海坤 杨建顺 陈端洪

罗豪才 周汉华 周叶中

姜明安 胡建森 袁曙宏

湛中乐 韩大元 熊文钊

作者简介

叶必丰 男，1963年出生于浙江，1984年毕业于华东政法学院，同年分配到武汉大学法学院任教，现为法学博士，上海交通大学法学院教授、博导，北京大学公法中心兼职教授，国家行政学院兼职教授，中国法学会行政法研究会副会长。在《中国法学》和《法学研究》等刊物上已发表论文集一百多篇，已出版《行政法学》、《应申请行政行为判解》和《行政行为的效力研究》等独著、合著二十多部，获省部级奖励多项，主持省部级项目多项。

CONTENTS 目 录

第一章 绪论	1
第一节 行政法学	1
第二节 行政法的哲学和精神	13

第二章 行政法的社会基础	
——利益分析法的解剖	21
第一节 利益	21
第二节 利益关系	34
第三节 行政法的基础	43

第三章 行政法的演绎	
——行政法的哲理思辨	59
第一节 行政法的内涵和外延	59
第二节 行政法的性质和特点	72
第三节 行政法的产生和发展	83

第四章 行政法的目标	
——价值目标的取向	96
第一节 利益关系的运动	96
第二节 保护利益一致	106
第三节 平衡利益冲突	116

第五章 服务与合作	
——新的人文精神	128
第一节 服务与合作精神	128

CONTENTS 目 录

第二节 服务	136
第三节 合作	149
第六章 信任与沟通	
——行政法治的必由之路	162
第一节 信任	162
第二节 沟通	176
第七章 权力·服务·平衡	
——行政法人文精神的轨迹	190
第一节 权力论	190
第二节 服务论	204
第三节 平衡论	220
第八章 行政法的精神与实践	
——行政法的新阐释	231
第一节 行政处罚听证的原则	231
第二节 增进服务与合作 加强行政执法	238
第三节 公共利益本位论与行政担保	245
第四节 公共利益本位论与行政程序	250
第五节 公共利益本位论与行政诉讼	256
再版附记	262

第一章 绪 论

第一节 行政法学^①

一、行政法学的产生

法学与神学、医学并称为世界上最古老的三大学科。然而,行政法学却是法学中最年轻的部门法学科,从法国空想共产主义者摩莱里提出“行政法”这一概念起算只有两个半世纪的时间,从行政法学真正成为一门学科起算只有一个世纪的时间,在新中国的真正发展只有近二十年的时间。行政法学虽然年轻,但却表现出了强大的生命力。德国行政法学之父奥托·迈耶曾说:“宪法消亡,行政法存续。”^②我国台湾省的许多学者也认为,如果说19世纪是“宪法时代”的话,那么20世纪及以后便是“行政法时代”。^③

(一) 行政法学产生的一般规律

行政法学是研究行政法现象的部门法学,是一种受一定人文精神支配的理论体系。早在18世纪末,法国空想共产主义的著名代表人物摩莱里就提出了“行政管理法”这一概念并进行了最初的研究。^④但在当时,行政法尚未产生,行政法现象还没有丰富到足以作抽象的理论概括的程度,对行政法的论断和设想并未发展成为行政法学。

行政法学是随着行政法的产生而产生的。法国行政法学的产生、形成和发展,就与“行政法院的建立和发展紧密相连,它源自对行政法院活动的学理阐述和对行政法院判决的注释、解说。”^⑤法国最初的行政法学著作,例如1814年出版的马卡雷尔(Macarel)的《行政判例要论》,就属于对国家参事院判例的汇编和整理。随着国家参事院的行政法院化,法国在各大大学的法

① 本节第一部分的内容曾以《二十世纪中国行政法学的回顾与定位》为题发表于《法学评论》1998年第4期,其他部分曾以《利益分析与行政法学》为题发表于马绍春主编:《法治研究》,杭州大学出版社1996年版,第133页以下。

② [日]室井力主编:《日本现代行政法》,吴微译,中国政法大学出版社1995年版,第1页。

③ 翁岳生:《行政法与现代法治国家》,台湾省祥新印刷公司1976年版,第184页。

④ [法]摩莱里:《自然法典》,黄建华等译,商务印书馆1982年版,第119页以下。

⑤ 何勤华:《西方法学史》,中国政法大学出版社1996年版,第172—173页。

学院里开设了行政法讲座,并于1829年出版了世界上最早的行政法学教科书《法国行政法提要》。19世纪70年代,国家参事院演变成为行政法院后,法国行政法学也完成了它的创建任务,形成了以奥科的《行政法讲义》、拉弗里耶尔的《行政审判论》和迪克罗克的《行政法论》为代表的、以公共权力论为理论基础的完整的古典行政法学体系。^①

行政法学的产生是学科分离的结果。在17、18世纪的德国,有关行政法的论述“和行政学是混和在在一起的”。^②在19世纪上半叶,行政法学虽然已经从行政学中分离出来,但却是与宪法学混合在一起的,共同构成了德国的“国法学”。直到19世纪末,德国法学家才认识到“行政法应作为一个新兴的学问,行政法的规定‘让宪法可以在个案中得到贯彻,且变成有生命’”^③,行政法学才从“国法学”中逐渐分离出来,建立起独立的理论范畴和完整的理论体系。这项创建工作主要是由德国行政法学之父奥托·迈耶完成的。他在其《法国行政法》和《德国行政法》等著作中,运用“纯法律学”的方法,通过对行政法现象中共同性素材的提炼,抽象和概括出了行政行为、依法行政、公法权利、法源、公物、行政救济、警察权力、财政权力和行政征收等一系列重要的行政法学基本范畴和原理,从而为整个大陆法系的古典行政法学构造了经典性理论体系。^④

行政法学在一国的产生是借鉴它国文化并结合本国国情的结果。奥托·迈耶对德国行政法学的创建,就是在刚刚因普法战争的胜利而划归到德国版图的法国城市史特拉斯堡完成的。他的研究,就是从法国行政法和行政法学出发,以德国行政法为归宿的。近代日本在宪政上与德国具有共同的集权主义特征,日本的行政法学几乎就是德国行政法学的移植。英国行政法学的产生,则经历了从拒绝来自欧洲大陆的行政法学,到委任立法日益增多和行政裁判所纷纷设立时借鉴法国行政法学的过程。英国著名法学家戴西在1885年指出,行政法是法国的东西,是保护官吏特权的法,与英国的法治不相容。但同时代的霍兰却接受了公法和私法的划分及行政法观念,到

① 参见王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1989年版,第29页。

② 何勤华:《西方法学史》,中国政法大学出版社1996年版,第271页。

③ [德]莫尔,转引自[德]巴杜拉:《在自由法治国与社会法治国中的行政法》,陈新民译,载陈新民:《公法学札记》,台湾省三民书局1993年版,第116页。

④ 参见[德]拉德布鲁赫:《法学导论》,米健等译,中国大百科全书出版社1997年版,第132页;[印]赛夫:《德国行政法》,周伟译,台湾省五南图书出版有限公司1991年版,第33页;陈新民:《公法学札记》,台湾省三民书局1993年版,第17页;何勤华:《西方法学史》,中国政法大学出版社1996年版,第272—274页。

1915年戴西笔者也不得不承认行政法在英国的产生,只是仍然固执地认为行政法在英国不可能得到发展。20世纪初以詹宁斯等为代表的新一代英国法学家,对法国行政法和行政法学确立了正确的认识,进行了借鉴,并将大陆法系的行政法理论融入了普通法系的文化之中^①,形成了以控权论为基本理念的行政法学体系。美国的行政法学基本上来源于英国,但在创建时也借鉴了大陆法系的行政法理论,美国行政法学的奠基人、曾留学德国的古德诺的行政法理论就留下了大陆法系行政法学的痕迹。^②

行政法学的产生是一个过程。行政法学的产生并不是以第一篇行政法论文或第一部行政法著作的出版为标志的,而是以理论范畴的基本定型,学科体系的基本建立,相应研究和传播方法的运用,社会的基本公认为标志的。从这一意义上说,行政法学并不是在一夜之间产生的,而往往要经历一个相当长的时间,需要许多人的较大规模的共同努力。据法国著名行政法学家奥利弗的研究,法国行政法学的产生和发展经历了“潜在的创造期”(1800—1818)、“明显的形成发展期”(1818—1860)、“组织化的时代”(1860—20世纪20年代)和“成熟期”(二次世界大战后)四个阶段。^③“组织化的时代”,也就是行政法的理论化和体系化及得到社会普遍公认的时代。可以说,法国行政法学到1860年以后才算真正完成它的创建工作,而这经历了半个多世纪的时间。德国行政法学的创建,从1842年莫尔在图宾根大学开设德国历史上第一个行政法讲座到奥托·迈耶于1886年《法国行政法》、1895年《德国行政法》的出版,也经历了40多年的时间。在英国,从霍兰到詹宁斯,则经过了半个世纪的时间。因此,行政法学的产生是一个漫长的自然形成过程。

(二)行政法学在新中国的产生

随着国民党政府的垮台,旧中国的行政法也被彻底废除了。与其他部门法学不同,旧中国的行政法学这份文化遗产并没有得到新中国的继承,旧行政法学死亡了。但是,新中国仍然需要相应的行政法和行政法学。新的行政法学是在新的宪政基础上重新产生起来的,中国行政法学经历了第二次创建。这个创建过程始于新中国成立,完成于二十世纪九十年代。回顾

^① 参见王名扬:《英国行政法》,中国政法大学出版社1987年版,第1—3页;〔英〕詹宁斯:《法与宪法》,龚祥瑞等译,三联书店1997年版,第149页以下。

^② 参见〔美〕约翰·弥特勒:《美国政府与公共行政》,陈侃伟等译,台湾省黎明文化事业股份有限公司1974年版,第494页。

^③ 参见何勤华:《西方法学史》,中国政法大学出版社1996年版,第173页以下。

新中国行政法学的产生,有许多值得我们总结的特点。

新行政法学是随着对宪政的重视和旧体制改革的展开而产生的。新中国成立后,虽然颁布了宪法典,但宪政并没有真正实现,国家也应受法律约束的法治观念并没有确立,国家的任务是通过斗争和运动的人治方法来实现的,因而并不存在行政法产生的宪政基础。直到十一届三中全会后,国家于1982年颁行了新的宪法典,确立了宪法典的最高法律效力地位,表现出了实现宪政的决心和信心。同时,国家对权力高度集中的不受法律约束的政治体制进行了一系列改革,并终于在1999年确立了依法治国的法治观念。于是,作为上层建筑组成部分的行政法终于缓慢地生长起来了,公法权利的司法保护机制逐渐形成了,起初是在《民事诉讼法》中作了应付性的规定,接着有了单行法的零碎条款,最后终于制定了《行政诉讼法》。在这一过程中,行政法学是作为借鉴国外经验,推动改革,促进立法的理论而产生起来的,或者说是围绕着体制改革而展开的。^①因此,行政法学者从一开始就是以改革者而不是以保守主义者和法典注释者的面貌出现的,行政法学从一开始就是以立法论而不是以解释论的形式出现的。我国行政法学中的注释理论或规范分析发展和流行于《行政诉讼法》颁行以后。

新行政法学是与行政法制建设互相促进而产生的。在法国、英国和美国,都是在通过革命、具有较发达的宪政基础上产生行政法和行政法学的;而在德国、日本和旧中国,却是在改良和宪政基础不成熟时,通过对它国文化的借鉴就产生了行政法和行政法学。前一类行政法学主要产生于行政法之后,后一类行政法学与行政法的产生则是交互促进的。新中国行政法学的产生,似乎也可以归为后一类。在上世纪80年代,我国的宪政建设刚刚起步,行政法现象尚未充分显露,而行政法学论著却纷纷出版问世了,行政法学者已经看到了行政法现象的到来及客观存在。正是行政法学研究的不断深入,行政法学者的共同和不懈努力,《行政诉讼法》才得以出台,行政法才成为一个独立的基本部门法。行政法地位上的独立和行政法现象的丰富,为行政法学的研究、概括和抽象提供了事实基础,为行政法学体系的建立和行政法理论基础的探索奠定了逻辑前提,使行政法学最终完成了自我

^① 参见张尚鸷主编:《走出低谷的中国行政法学》,中国政法大学出版社1991年版,第9页以下;张尚鸷:《论改革与行政法》,载《中国政法大学学报》1984年第4期;袁曙宏:《论行政法在经济体制改革中的作用》,载《法学研究》1986年第2期;张树义主编:《行政法学新论》,时事出版社1991年版,第37页以下。

创建。行政法学的产生又促进了行政法的完善和发展。

新行政法学的产生曾受前苏联行政法学的影响。新中国成立后,政治体制和意识形态的榜样是前苏联。前苏联的一举一动都影响到了我国。我国建国初期行政法学的萌芽,就是对前苏联行政法学的移植。然而,前苏联行政法学是以命令与服从关系的翻版“管理论”为理论基础的,在内容上具有浓厚的管理学或行政学色彩,几乎没有行政法学自己的理论范畴,也很少有行政法学基本原理的阐述;在行政法学体系中,所津津乐道的是法制保障和法制监督,行政救济理论几乎是一片空白;在法与管理的关系上,法是从属于管理或行政的,法是管理或行政的工具和武器,管理或行政是法的逻辑起点。前苏联行政法学上的上述观念,在上世纪90年代前的我国一直具有支配性地位。我国公开出版的第一本行政法学著作《行政法概要》,就是前苏联行政法学的翻版;当时的多数论著都是按照“行政管理的法制化”这一思路进行的。相反,由于旧中国学者相继离开大陆和辞世,我国固有法文化对新行政法学却没留下多少痕迹,更未能阻挡前苏联行政法学的影响;由于时代的变迁和思想的禁锢,我们也未对固有法文化进行挖掘和整理,只对当今台湾省学者的理论作过借鉴。对前苏联行政法学影响的摆脱,得感谢王名扬教授对英国行政法学、法国行政法学和美国行政法学的系统介绍,得益于翻译界对外国行政法学的引进,当然也是行政法学者共同努力的结果。

新行政法学是在有关学科的夹缝中产生的。由于新行政法学受前苏联行政法学的影响,以及行政法学作为一个学科在上世纪80年代被重新发现时所处的政治体制改革这一特殊社会环境,行政法学的一些阵地已被行政学所占领。政治学和行政学的繁荣,行政法学被置于从属于行政学的组成部分的地位,行政组织和公务员问题都是政治学或行政学的研究对象。当时的多名行政法学者,往往就是行政学者麾下的一员;当时的多数论著也是在“国家行政管理的法制化”这一论题下展开的。在法学领域,除了传统的刑法学、民法学和宪法学外,随着早于政治体制改革的经济体制改革的深入和经济建设的发展,“经济法学”已到了热闹非凡或空前繁荣的程度,在1986年前就涌现了“数百位经济法学家”,并形成了纵横经济法论、纵向经济法论、计划经济法论、综合经济法论和学科经济法论等各种不同学说。^①随着《民法通则》的颁行,民法学的研究对象和范围得到了确定。于是,经济法学对行政法学阵地的占领表现得更为急切和积极,认为行政法学的研究

^① 《中国经济法诸论》编写组:《中国经济法诸论》,法律出版社1987年版,“前言”。

对象只能是行政组织和公务员问题及公安行政法问题,调整经济行政关系的法律规范或法律规范对经济行政关系进行调整的法律现象属于经济法学的研究对象。^①前后的夹击,使行政法学只剩下公安行政这一狭小的空间了,从而也去挤占宪法学的某些领域(如行政立法等领域),并与内部行政法制相结合,于二十世纪80年代后期陷入了“政府法制”的误区。实际上,“市场经济必须是法制经济”并不等于经济法,对这里所讲的法制“应当从社会主义法制建设的整体来理解”。^②行政法学就是在这样的环境里,通过与行政学的剥离及收复失地生长起来的。这与西方国家行政法学先与行政学分离,再与宪法学分离的产生规律显然不同。

新行政法学的产生道路是曲折而漫长的。在建国初期,我们未能在固有的旧行政法学文化素材的基础上输入新行政法学文化的本质和精神,发展成为新行政法学。我们在借鉴前苏联行政法学的同时,抛弃了本国旧行政法学的本质和精神,并且抛弃了它的基本素材,进行了新行政法学的彻底重建。相反,我们在借鉴前苏联行政法学时,并没有立足于本国国情,而是移植或照搬,最后对它影响的洗涤花费了数十年的时间和过高的代价。长期以来,指导思想上的“左”倾主义,宪政基础的严重贫乏,蹂躏了行政法学的嫩芽,使行政法学经历了漫长的冬天后才长出了新枝和绿叶。“行政管理的法制化”、“体制改革的法制保障”和“政府法制”,也曾使行政法学误入“以法行政”而不是“依法行政”的“官房学”歧途,并在1987年前后形成了一个小高潮。^③然而,基本人权的尊重,《行政诉讼法》的颁行,终于使新行政法学在建国40年后走上了顺利发展的轨道。这一段曲折而漫长的历程,不能不令我们从更高的哲学意义上来反思上层建筑与意识形态的关系。长期以来,由于我们对马克思主义关于经济基础、上层建筑和意识形态关系原理的误译和斯大林的误解,意识形态与上层建筑的关系过于紧密,意识形态往往被视为上层建筑的奴役。实际上,意识形态虽然受经济基础的决定,但对于上层建筑而言却具有相对独立性。^④对此,旧中国行政法学的产生可以证明,日本行政法学的产生和发展也可以证明。日本在第二次世界大战后,虽

① 谢次昌:《论新形势下经济法与行政法的关系》,载《法学评论》1987年第3期。

② 罗豪才主编:《行政法学》(新编本),北京大学出版社1996年版,第Ⅱ页。

③ 1987年12月,国务院法制局在广西南宁召开了全国政府法制工作理论研讨会,会议论文集集结后出版,即黄曙海等编:《政府法制工作的理论与实践》(新华出版社1989年版),较集中地反映了政府法制研究的状况。

④ 参见朱光潜:《上层建筑与意识形态关系的质疑》,载《华中师范学院学报》1979年第1期。

然从大陆法系行政法转到英美法系行政法,但行政法学并未终止而重建,而是在原有基础上的修正,从而保持了行政法学的持续发展。这不能不说是一个值得我们汲取的教训。

新行政法学尽管刚刚产生,但无论在理论上还是在实践中,都取得了许多重要的成就。当然,它所面临的问题也很多。

二、行政法学的基础

行政法学是研究行政法现象的科学。这一科学得以产生、存在和发展的基础是什么呢?西方各国和我国台湾省的学者普遍认为,行政法学的基础是民主和法治等人类发展的一般精神。法国学者彭纳认为,“盖全部法律学,皆系建筑于法律原理之上,由法律原理而生法律规范,故必认识法律之原理后,对于法律规范,始能为合理之解释……倘置法律原理及其产生之背景不问,则仅为若干片断之规条而已。”^①台湾省学者林纪东和城仲模等也认为,行政法是民主和法治的产物,行政法学的基础是民主和法治精神或理念。他们认为,民主和法治精神最初是在宪法中得到体现的,因而也可以说宪法是行政法的基础。^②因此,西方国家和我国台湾省的行政法学著作,往往以行政权或分权体制为行政法学的逻辑起点。^③

其实,行政法学属于意识形态的范畴。历史唯物主义认为,意识形态与上层建筑所赖以存在的客观基础是相同的,都是社会关系,归根结底是物质社会关系。马克思指出:“法的关系正像国家的形式一样,既不能从它们本身来理解,也不能从所谓人类精神的一般发展来理解,相反它们根源于物质的生活关系”;法学或权力、权利及其控制、废除等法律原理并不是社会的基础,法学的基础和根源是“经济制度”。^④马克思恩格斯著作中的“物质生活关系”、“经济制度”与“经济基础”、“生产关系”、“经济关系”、“市民关系”、

① 转引自林纪东:《行政法学研究方法论》,载张剑寒等:《现代行政法基本论》,台湾省翰林出版社1985年版,第5页。

② 林纪东:《行政法学研究方法论》,载张剑寒等:《现代行政法基本论》,台湾省翰林出版社1985年版,第7—8页;城仲模:《行政法之基础理论》,台湾省三民书局1988年版,第20、44页;〔日〕室井力主编:《日本现代行政法》,吴微译,中国政法大学出版社1995年版,第1页。

③ 参见〔英〕戴维·福尔克斯:《行政法》,英文第5版,第3—5页;〔美〕盖尔洪等:《行政法和行政程序》,1990年英文版,第8页以下;〔日〕室井力主编:《日本现代行政法》,吴微译,中国政法大学出版社1995年版,第7—9页;城仲模:《行政法之基础理论》,台湾省三民书局1988年版,第23、39页;林纪东:《行政法》,台湾省三民书局1988年版,第1—5页。

④ 马克思:《〈政治经济学批判〉序言》,载《马克思恩格斯选集》,第二卷,人民出版社1972年版,第82页;马克思:《致保·拉法格》,载前引《马克思恩格斯选集》,第四卷,第384页。

“物质关系”等都是同一意义上的概念^①,是指人们在物质生活资料的生产和人类自身的生产中所结成的社会联系,是相对于思想社会关系或思想关系而言的哲学上的物质社会关系。^② 社会关系实质上就是利益关系,物质社会关系也就是物质利益关系。因此,法学的基础是利益关系,归根结底是物质利益关系,而不是作为上层建筑的法律或作为人类发展的一般精神的民主和法治等思想或精神,也不是权力、权利及其控制等法律原理。

历史唯物主义还认为,科学技术是第一生产力,属于基础的范畴。然而,这只是针对科学技术物化为新的生产工具和工艺、新的劳动对象,以及劳动者生产技能、体力和智力时,成为生产力诸要素中的含量而言的。科学技术在被物化前仍然属于意识形态的范畴。法学也基本如此,即在物化为管理技术和方法或劳动者的素质时,已不是原来意义的法学,已属于基础的范畴;但它在被物化前,仍属于意识形态的范畴。况且,这里的“科学技术”主要是指自然科学和技术。因此,科学技术是第一生产力这一命题,与法学的基础只能是社会关系或利益关系的原理并不矛盾,并且是对历史唯物主义的丰富。

行政法学作为法学的一个分支,其基础也是利益关系。但行政法学之所以能成为一门独立的部门法学并得以不断发展,是由特定的利益关系决定的。该利益关系就是一定层次的公共利益与个人利益关系。行政法学与行政法的基础,正像法学与法律的基础一样,也是同一的。因此,行政法学应以一定层次的公共利益与个人利益关系为逻辑起点和终点。

在阶级社会里,公共利益与个人利益关系,实质上是一种统治阶级的整体利益与被统治阶级成员的个人利益间的对立统一关系,是阶级利益关系的三种表现形式之一。受这种利益关系的决定,行政法学就不能不表现出鲜明的阶级性和特定的价值判断。在这方面,资产阶级的行政法学往往是以隐蔽的方式来实现的,如以控权论为核心的英美法系行政法学;但有时也会以公开的方式登台表演,如狄骥以公务论为核心的行政法学,就是公开反对、攻击马克思主义阶级利益冲突关系说,鼓吹“阶级合作”的理论。然而,

^① 参见马克思、恩格斯:《德意志意识形态》,载前引《马克思恩格斯选集》,第一卷,第30、52页;马克思:《〈政治经济学批判〉序言》,载前引《马克思恩格斯选集》,第二卷,第82页;马克思:《〈政治经济学批判〉序言》,载前引《马克思恩格斯选集》,第二卷,第87页;恩格斯:《社会主义从空想到科学的发展》,载前引《马克思恩格斯选集》,第四卷,第423页。

^② 列宁:《什么是“人民之友”以及它们如何攻击社会民主主义者?》,载《列宁选集》,第一卷,人民出版社1972年版,第18—19页。

社会主义行政法学都应公开坚持自己的党性原则。正像保加利亚学者斯泰诺夫等所说的:“资产阶级行政法学通常以形式的、教条主义的和规范式的方法研究法律现象本身。它们的研究脱离现实生活,脱离经济基础。”“与之相反,社会主义的行政法学总是研究与产生行政法的物质条件相联系的社会关系。它力求通过这种方法来实现一定法律制度的规律性和它们的阶级内容。因此,行政法学像任何其他法律学科一样,不能是不问政治的。”^①

三、行政法学的基本任务

日本学者南博方认为,神学的基本任务是解除人们的精神痛苦,医学的基本任务是医治人们身体上的疾苦,法学的基本任务“则是解决人类的社会问题”,即各类纠纷,行政法学的基本任务在于“防止和解决个人与国家之间的纠纷”。^②个人与国家间的纠纷,即个人利益与公共利益间的冲突,也就是行政纠纷。我们认为,防止和处理行政纠纷在法律中是行政法的基本任务,但并不是行政法学的直接基本任务。法国学者亨利·莱维·布律尔认为,法学的基本内容是立法论和解释论,法学的基本任务是为法律的制定(包括认可,下同)和适用提供科学的理论。与此相适应,林纪东等学者认为,行政法学的基本内容是立法论和解释论,行政法学的基本任务是为行政法规范的制定和适用提供科学的理论。我们同意这一看法,并认为行政法学还有确立行政法观念的任务。

“从最广泛的意义来说,法是由事物的性质产生出来的必然关系”。^③也就是说,法是客观规律的反映。公共利益与个人利益关系的对立统一运动,该利益关系与行政法间的作用与反作用,都是有客观规律的。行政法规范就应该是这种客观规律的反映。只有符合客观规律的行政法规范,才能有效地保护和促进它赖以存在的利益关系。同时,行政法规范自身也具有相对独立的发展规律。只有认识和掌握这一客观规律,才能准确地表述行政法基础的内部矛盾运动以及与行政法之间的矛盾运动的客观规律。因此,尽管法被认为是统治阶级意志的体现,但统治阶级并不能随心所欲地表达其意志,而必须尊重客观规律。发现上述客观规律,并为利用所发现的客观规律提供科学理论,是行政法学的三大基本任务之一,即为行政法规范的制

① [保]斯泰诺夫等:《社会主义行政法》,姜明安译,载《国外法学》1982年第5期。

② [日]南博方:《日本行政法》,杨建顺等译,中国人民大学出版社1988年版,第1页。

③ [法]孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),张雁深译,商务印书馆1982年版,第1页。

定提供科学的理论。

行政法规范的制定,是为了它的适用。行政法规范的制定是从具体到抽象的过程,行政法规范的适用则是从抽象到具体的过程。然而,行政法规范所要适用的具体事实已经不是制定时所基于的具体事实,这就产生了静止的行政法规范是否能适应发展中的具体事实的需要的问题。法律规范和具体事实都是复杂多样的,这就产生了对它们的性质需要加以认定的问题,即该事实是不是一定层次的公共利益与个人利益关系,该法律规范是不是行政法规范。在性质已经认定的前提下,还存在行政法规范的适用是否符合立法目的问题,甚至还存在行政法规范是否真正符合客观规律、与有关行政法规范是否一致的问题。另外,行政法规范的适用,本身就是一种技术,具有相应的规律性。对诸如此类问题的解决,即为行政法规范的适用提供科学的理论,都是行政法学的任务。

行政法规范的存在,不仅是为了提供在发生纠纷时的处理规则,而且也是为了向人们提供自觉遵守的行为规则,以防止纠纷的发生。这就要求反对旧的行政法观念,确立新的行政法观念;增进人们对行政法知识的了解,增强人们遵守行政法规范的自觉性;尽可能提高人们的行政法治素质,并使行政法学不断物化为生产力的要素,从而使利益关系有序化。这些也是行政法学的基本任务,甚至可以说是比前两项任务更为重要的任务。

行政法学的基本任务,从某种角度上说,可以分为“破”与“立”两个方面。任何一种社会制度下的法学,都负有否定它以前的法学的任务。资产阶级法学的任务之一就是猛烈抨击奴隶制和封建制法学,为资产阶级法学的建立和发展开辟道路。同样,社会主义法学的任务也是全面、彻底地否定一切旧法学。从总体上说,社会主义法学在这方面的任务已基本完成。这应归功于马克思和恩格斯等经典作家。他们推翻了旧法学的所谓理性基础,剥去了法律的神圣外衣,破除了法律的神秘力量,为法学真正成为一门科学奠定了坚实的基础。对此,连资产阶级法学家也不得不承认。^①但是,否定的目的是为了创新。资产阶级法学在否定旧法学的同时,创立了自然法学和分权学说等理论。马克思和恩格斯等经典作家在批判旧法学的同时,科学地揭示了利益关系、法律和法学三者间的辩证关系,以及法律和本质的本质,为社会主义法学的建立和发展奠定了理论基础。但是,马克思和恩格斯等经典作家却把创建完整、科学的社会主义法学体系的任务留给了

^① 参见〔法〕亨利·莱维·布律尔：《法律社会学》，许钧译，上海人民出版社1987年版，第17页。