

docsriver.com  
商家本本书店



新编21世纪公共管理系列教材

# 行政法学导论

Introduction to Administrative Law

主 编 姜晓萍  
副主编 郭金云 周 斌



新编21世纪公共管理系列教材

# 行政法学导论

Introduction to Administrative Law

主 编 姜晓萍  
副主编 郭金云 周 斌

中国人民大学出版社  
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法学导论/姜晓萍主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 3  
新编 21 世纪公共管理系列教材  
ISBN 978-7-300-20739-1

I. ①行… II. ①姜… III. ①行政法学-中国-教材 IV. ①D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 022027 号

新编 21 世纪公共管理系列教材

行政法学导论

主 编 姜晓萍

副主编 郭金云 周 斌

Xingzhengfaxue Daolun

---

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>	
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京鑫丰华彩印有限公司	
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次 2015 年 5 月第 1 版
印 张	16.5	印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷
印 数	379 000	定 价 32.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



## 主 编 简 介

---

姜晓萍，四川大学公共管理学院院长，教授、博士生导师，享受国务院政府特殊津贴，兼任四川大学成都科学发展研究院院长、四川大学社会发展与社会风险控制研究中心主任、四川大学全国干部教育培训基地常务副主任、全国政策科学研究会副会长、全国公共管理专业学位研究生（MPA）教育指导委员会委员、四川省行政管理学会副会长等多项职务。主要从事公共管理理论与实践的教学及科研工作，先后主持国家级和省部级科研项目十多项，主持省市政府委托项目数十项。出版专著、教材7部，先后在《人民日报》、《光明日报》、《政治学研究》等权威报刊上公开发表学术论文数十篇，其中10篇被《新华文摘》、《中国社会科学文摘》、中国人民大学《复印报刊资料》等全文转载。

## 内 容 简 介

---

本书是一部专门为公共管理类专业学生编写的行政法学教材，全书将行政法学理论与公共管理理论结合在一起，采用理论阐述与案例分析相结合的论述方式，从“行政法学的性质与功能”、“公共行政与行政法治”、“行政法的基础理论”、“行政主体与行政组织”、“行政行为与行政程序”、“行政法制监督与行政救济”六个方面系统阐述了行政法学的基础理论、主要内容与发展规律。

为了使读者更好地掌握行政法学的相关知识和理论，全书提供了数十个“阅读与思考”案例材料，这些材料可供授课教师开展课堂小组讨论或案例教学使用；每章的末尾还提供了“案例自测”，读者可利用该案例加深对相关理论的理解和掌握。

# 前 言



民主法治是衡量国家治理体系和治理能力现代化的重要标准之一。建设法治国家，必须以法治政府与法治社会建设为核心。国家公共权力机关只能在法的规制下行使权力，严格遵循职权法定、越权无效的原则，只有将行政权力置于法的规制之下，行政权力才可能规范行使，才有可能避免行政权力被恣意滥用，才能保障公民的权利不被公权力侵害，整个社会才可能正常、健康地发展。同样，社会成员的权利和行为也必须在法的规制之下，只有养成全体公民知法、懂法、遵法的行为习惯，依法参与国家事务和公共事务的管理，依法表达利益维护自己的权利，才能保障社会行为规范有序，社会矛盾才能得到有效解决，和谐社会才能实现。

行政法不仅是限制政府权力的法，也是保障公民权利的法。随着我国法治政府、法治社会建设的推进，行政法学有效发挥了教育培养公共管理者运用法治思维和法治方式解决公共问题的作用，因而在公共管理专业教育中的地位和作用也日益凸显，不仅成为公共管理本科和研究生教育的基础课程，还是公共管理专业学位（MPA）学员和各类干部教育培训的核心课程。本教材旨在针对公共管理专业学习行政法学的需要，结合我国公共管理理论与实践的发展，采用理论与实践（案例应用）相结合的论述方式，阐释行政法学的基础理论、主要内容与发展规律，以寻求公共行政与行政法学的学科交叉、融合。

本书内容共分为六个方面，即行政法学的性质与功能、公共行政与行政法治、行政法的基础理论、行政主体与行政组织、行政行为与行政程序和行政法制监督与行政救济六章。第一章主要阐述行政法学的学科性质、理论基础、功能及发展趋势；第二章着重阐述公共行政变革对传统行政法学的挑战，以及行政法治的内涵与发展；第三章主要阐述行政法的理论基础、基本原则、历史发展及行政法律关系；第四章主要阐述行政法律关系中的三类主体，即行政主体、公务员和行政相对人；第五章主要展现了各种行政活动形式、实施内容及其程序；第六章主要论述了行政法律责任和行政救济的相关理论，并重点介绍了

行政复议、行政诉讼和行政赔偿三种救济方式。

本书呈现以下三大特点：第一表现在内容体系上，在保持传统行政法学四大板块的基础上，突出行政法学的学科性质与功能，强调公共行政的历史变迁与法治诉求，探索公共行政与行政法学的学科交叉、融合；第二表现在编写方式上，在每个重点环节补充“阅读与思考”材料，且每章末尾均提供了一个“案例自测”，以可供思考的话题为启发，强调课程教学的实证性和应用性，也增加了教材的可读性；第三表现在现实回应上，参考行政法学的最新成果及我国行政法制建设的趋势，就行政立法、行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收等行政行为存在的问题及对策进行探索性思考。

本书由姜晓萍教授担任主编，郭金云、周斌担任副主编。姜晓萍教授负责设计全书框架、编写大纲，并负责最终定稿。郭金云协助并全面负责编写小组的协调工作。整个书稿的编写分工如下：姜晓萍、郭金云，第1章；郭金云，第2章；姜晓萍、兰旭凌，第3章；兰旭凌，第4章；周斌，第5章；杨磊，第6章。在本书的编写过程中，参考了国内外很多的相关资料，有的在书中当页给出了注释，有的则在最后的参考文献中予以列出，在此我们对相关的作者表示真诚的谢意！中国人民大学出版社编辑朱海燕女士对本书的出版给予了很大的支持，并付出了辛勤的劳动，我们在此一并表示衷心的感谢！

编者

# 人大版公共管理类教材

## 新编 21 世纪公共管理系列教材

书名	作者
公共管理概论（第二版）	朱立言 谢明
政治学原理（第三版）	景跃进 张小劲
现代政治学原理（第四版）	石永义 刘玉尊 张璋
政府经济学（第四版）（“十一五”国家级规划教材）	郭小聪
政府经济学（第四版）	潘明星 韩丽华
行政法学导论	姜晓萍
公共部门人力资源管理	方振邦
国家公务员制度（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	舒放 王克良
电子政务教程（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	赵国俊
电子政府与电子政务（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	张锐昕
行政伦理学教程（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	张康之 李传军
行政领导学（第三版）	朱立言 李国梁
领导学（第四版）	邱霏恩
领导学	王自亮
公共组织学（第三版）	李传军
现代市政学（第四版）	王佃利 张莉萍 高原
市政管理学（第四版）（“十一五”国家级规划教材）	杨宏山
地方政府学概论（第二版）	方雷
公共危机管理概论	王宏伟
管理秘书实务（第四版）	赵锁龙
文化管理学（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	孙萍

## 21 世纪公共管理系列教材

书名	作者
现代管理学原理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 魏淑艳
公共管理学（“十二五”国家级规划教材）	王乐夫 蔡立辉
公共管理学（精编版）	王乐夫 蔡立辉
《公共管理学》学习指导书	王乐夫 蔡立辉
公共经济学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	高培勇
《公共经济学（第二版）》学习指导书	高培勇 崔军
公共政策学——政策分析的理论、方法和技术（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
行政法学	朱新立 唐明良 李春燕
管理信息系统	张维明 黄金才
公共管理实用分析方法	汪明生 胡象明
公共事业管理概论（第二版）	朱仁显
公共部门人力资源开发与管理（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	孙柏瑛 祁凡骥
当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	吴爱明
西方行政学理论概要（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	丁煌
公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）	肖鹏军
中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
政府公共关系（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	廖为建 张宁
非营利组织导论（“十一五”国家级规划教材）	王名
电子政府概论（第二版）	张锐昕
公共管理的方法与技术（第二版）	魏娜
行政管理学（第三版）	郭小聪



书名	作者
社区管理（第三版）	汪大海 魏娜 郇建立
公务员制度概论	李如海
地方政府管理	陈瑞莲 张紧跟
西方公共管理名著导读	汪大海
公文写作与处理	赵国俊
公共关系概论（第二版）	邹正方
政府绩效管理	方振邦 葛蕾蕾
政府绩效评估	蔡立辉
社会管理	汪大海
管理思想史教程	方振邦 葛蕾蕾

### 公共管理系列教材

书名	作者
公共部门人力资源管理（第三版）	滕玉成 于萍
公共管理学概论	曹现强 王佃利
非营利组织管理	吴东民 等
公共决策导论	王佃利 曹现强
国家公务员制度概论	郝永勤 刘碧强
管理心理学	范逢春
管理定量分析：方法与技术	刘兰剑 李玲
领导学：理念、行为与艺术	祁凡骥

### 公共管理与政治学系列

书名	作者
公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版）	陈振明
政策科学——公共政策分析导论（第二版）	陈振明
新政治经济学导论（第二版）	陈振明 黄新华
政府治理与改革——基于地方实践的思考	陈振明
社会管理——理论、实践与案例	陈振明

### 公共管理核心课程系列教材

书名	作者
管理学基础（第二版）	方振邦
公共政策概论（第二版）	谢明
应急管理导论	王宏伟
非营利组织管理	康晓光

### 公共管理案例系列教材

书名	作者
市政学导引与案例（第二版）	李燕凌
公共管理案例分析（第二版）	王丛虎
公共管理案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例	中国人民大学公共管理学院
公共部门人力资源管理与社会保障案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例：分析与思考	谢明
行政管理学导引与案例	陈季修
公共政策学导引与案例	陈季修
公共行政学经典理论导引与案例	付小均
非营利组织管理导引与案例	崔向华 张婷
社区管理原理与案例	魏娜

书名	作者
公共危机与应急管理：原理与案例	王宏伟

### 21 世纪公共行政系列教材

书名	作者
公共行政学（第四版）	彭和平
行政学导论（第三版）	齐明山
一般管理学原理（第三版）	张康之 李传军
公共部门人力资源管理（第四版）	孙柏瑛 祁凡骥
政治学教程	舒放 刘琼莲
公共政策导论（第三版）	谢明
当代中国政府与行政（第三版）	魏娜 吴爱明
机关管理的原理与方法（第三版）	赵国俊 陈幽泓
行政秘书学	唐钧
公共人事制度	刘俊生
行政组织学	张昕 李泉
行政决策学	许文惠 张成福 孙柏瑛

### 21 世纪公共事业管理系列教材

书名	作者
公共事业管理概论（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 李坚
公共部门人力资源开发与管理（第三版）	孙柏瑛
公共组织行为学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	孙萍 张平
公共组织财务管理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	王为民
《公共组织财务管理》学习与实训指导书	王为民 博迪
卫生事业管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	李鲁
教育经济与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 史万兵
现代公用事业管理	崔运武
文化创意产业导论	魏鹏举

### 21 世纪劳动与社会保障系列教材

书名	作者
社会保障概论（第四版）	孙光德 董克用
《社会保障概论》（第三版）学习指导书	孙光德
员工福利概论（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	仇雨临
社会保险学（第二版）	孙树菡
国际社会保障制度教程	穆怀中
社会保险精算原理与实务	王晓军
劳动经济学（“十一五”国家级规划教材）	董克用 刘昕
社会保障管理（“十一五”国家级规划教材）	邓大松 刘昌平
医疗保障	王虎峰

### 21 世纪土地资源管理系列教材

书名	作者
土地科学导论	叶剑平
土地资源管理学	张正峰
土地利用规划学	张占录 张正峰
不动产估价（“十一五”国家级规划教材）	叶剑平 曲卫东
土地信息系统	曲卫东 韩琼
地籍管理（第五版）（“十一五”国家级规划教材）	谭峻 林增杰
土地法学	王守智 吴春岐
土地经济学（第六版）（“十一五”国家级规划教材）	毕宝德

书名	作者
《土地经济学》学习指导书	吕萍 况伟大

### 21 世纪城市规划与管理系列教材

书名	作者
城市管理学（第二版）	杨宏山
城市管理法	王丛虎
城市总体规划原理	郅艳丽 田莉

### 公共管理硕士（MPA）系列教材

#### 核心课教材

书名	作者
社会主义建设理论与实践（第三版）	李景治 蒲国良
公共管理英语（修订版）	顾建光
公共管理学（修订版）	张成福 党秀云
公共管理学原理	陈振明
公共政策分析	陈振明
公共政策分析导论	陈振明
公共政策分析概论（修订版）	谢明
政治学：基本理论与中国视角	任剑涛
公共部门经济学（第三版）	高培勇 崔军
行政法学（修订版）	皮纯协 张成福
行政法学概论（第三版）	胡锦涛
非营利组织管理概论（修订版）	王名
公共管理伦理学（修订版）	张康之
社会研究方法	陈振明
定量分析方法（第三版）	谭跃进
电子政务理论与方法（第三版）	金江军
电子政务	吴爱明 何滨
信息技术及其应用（第三版）	张维明

#### 专业方向必修课、选修课教材

书名	作者
公务员制度教程（第四版）	舒放 王克良
《公务员制度教程》学习指导书	舒放 王克良
比较政府与政治（修订版）	卓越
当代中国政府与政治（第三版）	吴爱明 朱国斌 林震
公共部门人力资源管理及案例教程（修订版）	陈天祥
领导学	祁凡骥 刘颖
领导学教程	常健
西方公共行政管理理论精要	丁煌
社会管理概论	唐钧
公共部门绩效评估（修订版）	卓越
公务员绩效评估	卓越
公共危机管理	王宏伟
公共部门危机管理（修订版）	张小明
公共部门战略管理（修订版）	陈振明
中国古代治国通论	纪宝成
城市管理理论与实务	杨宏山
数字化城市管理	修文群
公共冲突管理	常健
MPA 学位论文写作指南	汪大海

## 教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

我们为本教材制作了相应的 PPT 教学课件，任何一位采用本书作为授课教材的教师均可免费获得该课件。为了确保该课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料，并将相关信息通过 E-mail 发送给我们，我们将在收到相关信息后通过 E-mail 给您发送该课件。欢迎您加入我们的 QQ 群（全国政管教师交流群，群号为 236159213），或登录我分社官方网站（[www.crup.com.cn/gggl](http://www.crup.com.cn/gggl)），注册成为 VIP 会员，以获得更好的服务。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: [ggglcbfs@vip.163.com](mailto:ggglcbfs@vip.163.com)

QQ 群：236159213

兹证明\_\_\_\_\_大学/学院\_\_\_\_\_院/系\_\_\_\_\_专业\_\_\_\_\_学年第\_\_\_\_\_学期开设的\_\_\_\_\_课程，采用中国人民大学出版社出版的\_\_\_\_\_（书名、作者）作为本课程教材。授课教师为\_\_\_\_\_，授课班级共\_\_\_\_\_个、学生\_\_\_\_\_人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人：\_\_\_\_\_

通信地址：\_\_\_\_\_

邮 编：\_\_\_\_\_

电 话：\_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

系/院主任：\_\_\_\_\_（签字）  
（系/院办公室章）

\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日

# 目 录



<b>第 1 章 行政法学的性质与功能</b> .....	1
1.1 行政法学的研究对象与性质 .....	1
阅读与思考 户籍制度的前世今生 .....	2
1.2 行政法学的理论基础 .....	9
阅读与思考 社区治理创新中软法之治的基本特征 .....	14
1.3 现代行政法学的产生与发展 .....	16
1.4 行政法学的功能与任务 .....	18
本章小结 .....	23
关键术语 .....	23
复习思考题 .....	23
案例自测 .....	24
<b>第 2 章 公共行政与行政法治</b> .....	25
2.1 公共行政的概念与内涵 .....	25
阅读与思考 钉子户和“公共利益”的糊涂账 .....	27
2.2 公共行政的特征与类型 .....	29
2.3 行政权与公民权利 .....	31
阅读与思考 湖南嘉禾拆迁之痛 .....	33
阅读与思考 “特权车”与柔情执法 .....	34
阅读与思考 公民权利成长的结构状态 .....	37
2.4 公共行政的变革与行政法治 .....	39
阅读与思考 法国“投掷侏儒”案中的人性尊严 .....	43

本章小结 .....	46
关键术语 .....	47
复习思考题 .....	47
案例自测 .....	48
<b>第3章 行政法的基础理论</b> .....	<b>49</b>
3.1 行政法的概念与内涵 .....	49
阅读与思考 建明食品有限责任公司诉泗洪县人民政府电话指示案 .....	52
3.2 行政法的特征 .....	53
3.3 行政法的渊源与分类 .....	54
阅读与思考 上海丰祥贸易有限公司与上海市盐务管理局行政强制措施案 .....	56
3.4 行政法律关系 .....	57
阅读与思考 长春亚泰足球俱乐部状告中国足协案 .....	59
3.5 行政法的地位与功能 .....	61
3.6 行政法的基本原则 .....	63
阅读与思考 丰祥公司诉上海市盐务局行政强制措施案 .....	67
阅读与思考 “从成都机场广告封杀令”看政府行为 .....	72
3.7 行政法的历史发展 .....	73
本章小结 .....	78
关键术语 .....	79
复习思考题 .....	79
案例自测 .....	79
<b>第4章 行政主体与行政组织</b> .....	<b>81</b>
4.1 行政主体概述 .....	81
阅读与思考 天津师大学生不服开除学籍状告学校案 .....	86
4.2 行政组织 .....	89
4.3 行政机关 .....	91
阅读与思考 山西吕梁山特大透水案 .....	98
4.4 公务员 .....	99
阅读与思考 蒋某不服中国人民银行成都分行招录行员规定身高条件行政 诉讼案 .....	101
阅读与思考 政府下文统一公务员手机“彩铃”是否合适? .....	104
4.5 被授权组织与受委托组织 .....	106
阅读与思考 王某不服派出所处罚提起行政诉讼案 .....	109
阅读与思考 拍违者分享警察执法权? .....	111
4.6 行政相对人 .....	112
本章小结 .....	115
关键术语 .....	116
复习思考题 .....	116

案例自测 .....	116
<b>第 5 章 行政行为与行政程序 .....</b>	<b>118</b>
5.1 行政行为概述 .....	118
阅读与思考 工商局的处罚行为是否有效 .....	126
5.2 行政立法 .....	126
阅读与思考 《物业管理条例（草案）》向社会各界广泛征求意见 .....	135
5.3 行政许可 .....	136
阅读与思考 小灵通退市，政府部门不能回避 .....	143
5.4 行政裁决 .....	144
阅读与思考 老虎口的水资源纠纷 .....	147
5.5 行政处罚 .....	147
阅读与思考 游某不服某市人民政府征兵办公室行政处罚决定案 .....	157
5.6 行政强制 .....	158
阅读与思考 镇人民政府的强制拆除行为是否合法 .....	166
5.7 行政合同 .....	167
阅读与思考 新桥乡政府单方解除行政合同的行为是否合法 .....	171
5.8 行政规划 .....	171
阅读与思考 徐某等诉规划局建设工程规划许可案 .....	175
5.9 其他行政行为 .....	176
阅读与思考 点头隆胜石材厂不服福鼎市人民政府行政扶优扶强措施案 .....	178
阅读与思考 某市人民政府是否应该兑现行政奖励 .....	181
阅读与思考 用地下水要不要交费？ .....	188
5.10 行政程序 .....	188
阅读与思考 乔占祥诉铁道部火车票涨价案 .....	193
阅读与思考 章某诉文化局案 .....	196
本章小结 .....	199
关键术语 .....	200
复习思考题 .....	200
案例自测 .....	201
<b>第 6 章 行政法制监督与行政救济 .....</b>	<b>202</b>
6.1 行政法律责任 .....	202
阅读与思考 公安局查处卖淫张冠李戴 蒙冤者诉至法庭求赔偿 .....	205
6.2 行政法制监督 .....	206
6.3 行政救济 .....	209
6.4 行政复议 .....	212
阅读与思考 被拆迁户不服人民政府拆迁公告案 .....	219
6.5 行政诉讼 .....	220
阅读与思考 登封 11 户居民诉规划局行政不作为案 .....	225

阅读与思考 泛美卫星公司诉北京市国税局违法征税案 .....	230
阅读与思考 点头隆胜石材厂不服福鼎市人民政府行政扶优扶强措施案 .....	233
阅读与思考 宁夏中卫一公司起诉市政府要求撤销《会议纪要》 .....	238
6.6 行政赔偿 .....	239
阅读与思考 出租车掉进施工坑 起诉市政索要赔偿 .....	246
本章小结 .....	246
关键术语 .....	247
复习思考题 .....	247
案例自测 .....	247
主要参考文献 .....	248



## 第 1 章

# 行政法学的性质与功能



### 本章要点

- 行政法学的学科性质
- 行政法学的理论基础
- 行政法学的功能
- 中国行政法学的发展趋势

## 1.1 行政法学的研究对象与性质

行政法学是研究行政法现象及其内在规律的一门相对独立的法学学科。具体而言，行政法学主要研究行政法的产生和发展规律，研究行政法的内容和本质，研究行政权力运用所带来的一系列法律问题，从中探讨行政机关与公民之间、行政权力与公民权利之间应有的正常关系，进而阐明行政法的原理、原则。因而，行政法学是有关行政法的学问，它伴随着行政法的发展而发展。

### 1.1.1 行政法学的研究对象

关于行政法学的研究对象，大多数学者认为行政法学固然以行政法为对象，但它不仅是行政法律、法规的分类、整理和解释，而是行政法现象及其内在规律。任何一个部门法都有其建立的社会基础，立法者应该把自己看做一个自然科学家。他不是制造法律，不是在发明法律，而仅仅是在表述法律，他把精神关系的内在规律表现在有意识的现行法律之中。<sup>①</sup>因而，法律永远是第二性的，是由某种外在因素决定的。从本原上说，行政法现象无不由价值、事实和逻辑三大要素组成，行政法学者既要运用形而上学的思考方式和

<sup>①</sup> 参见《马克思恩格斯全集》，中文1版，第1卷，183页，北京，人民出版社，1976。

追本溯源的研究去探求行政法的终极价值，又要将其置于宏观的社会视野中，关注行政法现象的社会意义，同时还要从逻辑和形式上分析实在的法律概念和规范，尽可能将纷繁芜杂的社会现实概括至一个严谨的法律概念系统中。<sup>①</sup> 日本学者盐野宏认为，行政法学的研究对象“必须从总体上动态地考察行政过程中所出现的所有法现象，指出其中存在的问题点，并探究其解决的方法”<sup>②</sup>。由此，行政法规范不是行政法研究的出发点，而是其研究的落脚点。行政法学的对象不能局限于行政法规范，而应从现存的行政状态出发，探讨行政法规范赖以存在的社会宏观背景、国家管理关系及其相关的具体关系形式<sup>③</sup>，探讨行政权力行使的状况，以及其中的法律问题，指明应然和实有的行政状态之间的法律需要，揭示为什么要有行政法，贯穿一系列行政法规范的本质是什么。<sup>④</sup>

具体而言，行政法学的研究对象包括如下四个方面<sup>⑤</sup>：（1）行政法规范是行政法学的主要研究对象，包括行政法律、法规、规章以及法院的行政判例等，涉及行政权配置法、行政组织法、行政行为规制法、行政司法法、行政责任法和行政诉讼法等规范分析；（2）行政法基础理论是对行政法规范的理论探究，包括行政法的价值、基本原则、行政法产生和发展的一般规律、与其他部门法的关系、与社会和经济的关系、与政治的关系等内容；（3）行政法制度是指根据行政法规范并为了将行政法规范付诸实现而被组织起来的公权力机关等机关装置的有关制度；（4）行政法关系是指行政法规范对行政主体在实现国家行政职能范围内的各种社会关系加以调整而形成的行政主体之间以及行政主体与其他主体之间的权利义务关系。

当然，行政法学的具体研究范围会随着社会转型、政府职能转变而不断调整。在过去30余年中，中国经历了从计划经济向市场经济、从全能政府向有限政府的巨大转型，私人领域与公共领域的界分日渐清晰，这为行政法学提供了最基本的背景。与此同时，国家机关以外的组织（例如行业协会、自治团体等）承担了大量的公共行政职能，行政机关的职能从经济和社会管制趋向提供公共服务，行政管制的手段从单纯的强制命令转向柔性的合作。相应地，行政法学的研究范围从单纯的国家行政扩展到公共行政，从管制行政扩展到服务行政，从命令行政扩展到合作行政。<sup>⑥</sup>



## 阅读与思考

### 户籍制度的前世今生

在中国，应然与实然、纸面与地面有太多的不同。户籍制度就是典型的例证。

① 参见朱新力等：《行政法学》，15~16页，北京，中国人民大学出版社，2012。

② [日] 盐野宏：《行政法总论》，33页，北京，北京大学出版社，2008。

③ 参见关保英：《行政法教科书之总论行政法》，2~4页，北京，高等教育出版社，2009。

④ 参见张树义：《行政法与行政诉讼法》，9~10页，北京，高等教育出版社，2002。

⑤ 参见朱苏力等：《行政法学》，23~24页，北京，清华大学出版社，2005；姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》（第二版），31~32页，北京，北京大学出版社、高等教育出版社，2005；关保英：《比较行政法学》，26页，北京，法律出版社，2008。

⑥ 参见应松年：《中国行政法学60年》，载《行政法学研究》，2009（4）。

中国的户籍制度，并不是字面上的“户籍管理”或“户籍登记”，它更重要的指向在户口迁移、户口准入、农转非的户口审批。

建国初期，这一切本不存在。不管是准宪法性质的《共同纲领》，还是1954年宪法，都确认了“中华人民共和国公民有迁徙自由”。如果自由迁徙在中国是个实定的存在，就不会有后来围绕户口所产生的那么多争议与纠结了。

不过，虽然“迁徙自由”直至1975年才在宪法中被抹去，但在此之前，这一公民的基本自由已经名存实亡。

1951年7月16日，公安部颁布实施了《城市户口管理暂行条例》。该条例共12条，规定对人口出生、死亡、迁出、迁入、社会变动等户口管理，一律由公安机关执行。有学者认为这是全国城市统一户口管理制度开始形成的标志。

在多数学者看来，户籍制度的起点，是1955年6月9日由国务院颁布的《关于建立经常户口登记制度的指示》。这部行政法规明确了要在全国范围内建立经常性的户口统计制度。

1956年3月，公安部召开了首次全国户口工作会议，户口簿册证件样式得以统一。这一年，农业合作化运动导致了不同省份粮食歉收，农民吃饭成了严重问题。安徽、河南、河北、江苏等省的农民开始试图进入城市寻找机会。针对这一态势，国务院于12月30日发出了《关于防止农村人口盲目外流的指示》。

1958年1月9日，全国人民代表大会常务委员会第91次会议通过《中华人民共和国户口登记条例》。不但“户口”借此完成了从法规到法律的升级，城乡有别的户口登记制度与限制迁徙制度也在法律上固定下来。《条例》第10条第2款规定：“公民由农村迁往城市，必须持有劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”从此，二元户籍制度正式确立。强制性成为了户籍制度最根本的特点。

1977年11月，国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》（简称《规定》），要求几年内把市镇无户口的人员基本动员回农村。《规定》强调“严格控制市、镇人口，是党在社会主义时期的一项重要政策”，第一次正式提出严格控制“农转非”，强化了对户口迁徙工作的严格管理，尤其强化了对于人口进入大城市的控制，确立了对“农转非”实行政策控制加指标控制的双重管理体制。

1980年7月1日起，统一的户口准迁证在全国范围内实行。1985年7月，公安部颁布《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，暂住证开始登上历史舞台。

1985年9月，全国人大常委会颁布《中华人民共和国居民身份证条例》。身份证制度的实行，被认为是中国户籍制度的重大变化，即从“以户为主”的管理模式向“以人为本”的管理模式转型。但现实来看，这一转型并未完成。准迁证、暂住证、户口簿和身份证，仍并存在中国人的日常生活中。

20世纪80年代末，户口迁移出现了松动，一些地方政府公开标价出卖城镇户口。直至1988年10月，国务院发出通知对此紧急喊“停”。

1989年，国务院又下发了《关于严格控制“农转非”过快增长的通知》，要求“各地

区要把“农转非”人数严格控制在计划指标之内，不得突破，突破的要在下年度计划指标中相应扣减。”

1996年7月1日，新常住人口登记表和居民户口簿正式启用。新的户口簿将“户别”的填写重新规范为“家庭户”和“集体户”，取消了“农业”和“非农业”两个户口类型。

2001年3月30日，国务院批转了公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，明确规定：全国所有的镇和县级市市区，取消“农转非”指标，不再实行计划指标管理。凡在当地有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源的外来人口，均可办理城镇常住户口。

2013年“城镇化”成为新一任中央领导集体着力推动的核心词汇。预测到2030年，中国城镇化水平将达到70%，届时居住在城镇的人口将超过10亿人，这也意味着有3亿人将从农村移居到城镇。户籍制度改革又一次被聚焦。

其实市民抑或农民，只是一种职业或居住地的标志，本不应存在一种行政上的身份管制或迁徙壁垒。户籍改革最大的难题，是剥离附加于户籍之上、差异巨大的公共福利。这种差异，并不是指向城镇户口福利太多，而是指向农村户口福利不足。改革的方向是补短，而非相反。也只有实现了社会保障的普惠化，农民才不会因生活所迫而无节制地涌向城市。毕竟，“叶落归根”的传统观念仍在中国底层社会结构中根深蒂固。

资料来源：王琳：《户籍制度的前世今生》，载《新京报》，2013-06-08。

### 【阅读思考】

结合户籍制度的变迁历程，如何理解行政法学研究的社会环境？

## 1.1.2 行政法学的学科性质

从学科意义来看，行政法学是一门独立的部门法学。行政法调整着广泛而重要的社会关系，这类社会关系涉及国家权力和公民权利，是公民权利与国家权力关系的重要组成部分——它意味着行政法对行政关系的调整直接涉及国家权力的确定、配置、实施，直接或间接涉及公民权利的行使和保障。基于其调整对象的独立性，行政法学具备了独立于其他法律部门的地位和品格。与其他部门法相比，行政法的体系具有群集性、多元性等特点。其他部门法一般都有一个完整的法典，如刑法、民法等，行政法却没有一个统一的法典，是由诸多法律规范构成的法律群。与此同时，行政法学与法学的其他分支学科也有着内在的联系，与其他社会科学有密切的关系。

### 1. 行政法学与宪法学

行政法学与宪法学的关系比较特殊，韦德（Wade）曾断言：“实际上，整个行政法学可视作宪法学的一个分支。”<sup>①</sup> 根据法律体系的一般法理，行政法与宪法之间的关系是部门法与根本法二者之间的关系。宪法是行政法的基础与前提，行政法是宪法原则在行政管理

<sup>①</sup> [英] 威廉·韦德：《行政法》，7页，北京，中国大百科全书出版社，1997。

中的具体应用,是执行宪法的部门法,西方学者霍兰德把宪法典叫作“静态的行政法”,而把行政法叫作“动态的宪法”。但是,宪法与行政法的关系形式并非单向度的,行政法不单纯是宪法的具体化、技术化和实用化,它还对宪法有补充、发展关系。<sup>①</sup>“行政法若脱离宪法学之思考,易沦为工具性、经验性之适用。反之,宪法学若不赖行政法加以具体化,恐亦将流于空乏之理论。”<sup>②</sup>近年来,理论和实践的发展让人们越来越明确地意识到行政法对宪法的发展确实有相当大的推动作用。例如,2003年的孙志刚案件让人们意识到收容遣送制度对人权的危害,当年6月国务院就颁布命令,用新的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》取代了旧的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,取消强制手段,更为重要的是,2004年宪法修正案把“国家尊重和保障人权”写进宪法第32条。当然,行政法对宪法的补充、发展,必须以宪法为基础,不能违背宪法原则和宪法精神,无论性质如何,凡违宪行为都应当排除在行政法发展宪法模式之外。<sup>③</sup>可以说,宪法与行政法的这种密切关系也决定了宪法学与行政法学的特殊密切关系:宪法学在广泛的领域为行政法学提供理论根据,作为公法学一般原理的诸多理论,例如法律保留原则、法治原则等,在两个领域往往是相同的;行政法学在广泛的领域为宪法学提供实证研究的素材,行政法学研究的诸多行政关系往往可以转化,甚至构成宪法关系。

## 2. 行政法学与政治学

“每一种行政法理论背后,都蕴藏着一种国家理论。”<sup>④</sup>行政法学作为公法学的主要研究对象,较之私法显然沾染更多的“政治色彩”。因为公法所调整的对象具有私法所不同的性质。对此,洛克林坦言公法是“一种复杂的政治话语形态……许多人都认为公法深深植根于它所存在于其中的社会、政治、经济和历史背景,这样一种路径至少可以确保我们对公法性质的探求牢牢地扎根于各个时代的现实性之中……寻求在社会发展的语境中表述和阐明公法问题是一种历史悠久的智识活动”<sup>⑤</sup>。

行政法学与政治学的联系直接而密切。在某种意义上,说行政法是一种政治法并不为过。因为行政法学是以公共行政活动为规范对象,政治学是研究国家的行政和活动的科学。政治学中有关国家的性质和职能、政治与行政的关系、个人与政府的关系、自由和权利的关系等理论,直接涉及行政权力的性质、行政活动的范围和方式,构成行政法学的基本理论。事实上,行政法制度是宏大的政治场景的一部分,当行政权与公民权处于对立局面,政治国家与市民社会面临二元分化格局时,强制行政必然独霸一方;而当人类政治过程的重心从统治走向治理、从善政走向善治时,行政命令与行政强制面临同样的命运,愈来愈多地为行政契约、行政指导所取代。<sup>⑥</sup>

## 3. 行政法学与行政学

就其学缘关系来讲,行政法学乃是行政学发展到特定历史阶段的产物。迄今为止的研

① 参见杨海坤:《中国行政法基本理论》,89~90页,南京,南京大学出版社,1992。

② 李震山:《行政法导论》,34页,台北,台湾三民书局,1997。

③ 参见黄学贤主编:《中国行政法学专题研究述评》,10页,苏州,苏州大学出版社,2010。

④ [英]卡罗尔·哈洛等:《法律与行政》,29页,北京,商务印书馆,2004。

⑤ [英]马丁·洛克林:《公法与政治理论》,8~9页,北京,商务印书馆,2002。

⑥ 参见王学辉:《反思中国行政法存在的政治背景》,载《行政法学研究》,2010(3)。

究表明,世界各国的行政法学都是从行政学领域分化的,用以专门研究公共行政法律问题的学问与学科。行政法学和行政学都是以公共行政为对象的,两者之间存在着天然的内在关联性,可以相互影响,相互借用。早期行政法学以行政组织特别是不同行政部门的任务和活动为出发点,将研究重点放在行政主体及其权限等问题上,在内容上与行政学有较多重叠。20世纪80年代,我国的行政法学由于刚刚起步,知识准备不足,加以当时认识上就是把行政法作为行政管理的工具,所以行政法学带有浓厚的行政学色彩,法学的味道比较淡薄,行政法规范研究相当贫弱。但是,两者毕竟分属两个不同领域的不同学科,它们在各自的角度、内容和目的等方面都是不同的。行政学属于政治学和公共管理学的分支学科,它把公共行政作为一种社会现象,分析公共行政中的事实问题,主要研究行政组织的结构、层次和幅度以及行政管理的原理和技术,旨在探索公共管理的科学化。行政法学是法学的分支学科,它把公共行政作为一种法律现象,主要研究公共行政中的法律问题,解决行政行为的合法性和合理性问题,其目标在于公共管理的法治化,包括行政权力所能产生的影响,应当遵循的法律规则等,即行政机关应当享有权力,但权力的运用不能超越法律界限;公民对行政活动应当服从,但对违法行政能通过法定途径获得补救。

值得一提的是,世界上不存在一种可以调整所有法律关系的万能部门法,也没有任何一个国家仅仅依靠一种部门法去调整国内的所有法律关系。但是,不可否认的是,作为仅次于宪法学的重要的部门法学,行政法对其他部门法的影响越来越大:随着行政权的扩张,行政机关越来越多地“干预”刑事、民事活动,行政法学的调整范围也因此逐渐扩大某些传统上认为应属于民法、刑法调整的领域。例如,在传统上,人们认为民事纠纷、合同纠纷等应属于民法调整范围,但现在,包括我国在内的许多国家普遍建立了行政裁决制度;传统上,人们认为违警罪应由刑法调整,治以轻罪,但在我国,被纳入行政法调整范围,给予行政处罚。

### 1.1.3 行政法学的学科体系

学科体系,是指某一学科的内在逻辑结构及其理论框架。行政法学体系就是行政法学在学科上的内部结构及整体构成方式,既包含内容上的逻辑联系,也包括形式上的逻辑构架,它是对本学科研究的一个综合反映。从一定意义上说,对行政法学体系研究的成熟程度直接反映出行政法学学科本身的成熟程度。<sup>①</sup>

行政法学的学科体系具有多重向度,具体涵盖横向、侧向与纵向三大类分。根据研究地理区域的不同,行政法学研究在横向上可依中国行政法、外国行政法和比较行政法展开,比较行政法的研究又以中国行政法和外国行政法的研究为基础。按照对行政法法律规范的不同,可分为行政实体法、行政程序法与行政侵权救济法,其中,行政实体法,是指规定行政主体及行政相对人实体权利义务的行政法律规范的总称,具体包括规定国家机关职权范围的行政权力配置法、组织及活动原则的行政组织法及规约行政主体责任的行政责任法;行政程序法,是调整行政主体及行政相对人在行政活动中程序的法律规范的总和;行政侵权救济法,是指通过裁决争议对侵权(违法或不当)的行政行为后果予以制止、矫

<sup>①</sup> 参见王景斌、陈伟杰:《近年来我国行政法学体系研究述要》,载《行政与法》,2001(3)。

正,使合法权益依法获得救济的法律规范的总称。若依行政法之一般理论与部门行政法之分属,在纵向上可按行政法总论与行政法各论予以归类。<sup>①</sup>

行政法总论和各论的关系是行政法学上的一个重要命题。通常而言,行政法总论和各论之间是一般与特殊、形式与实质的关系。前者意即“有关行政法的一般理论”,是对行政法之基本概念、法源、原则、法律关系、品格、理念等进行梳理,其原理对行政法各论具有普遍适用性;后者也称特别行政法,是依据行政法具体体系架构与研究取向之不同所形成的部门行政法,大体包括组织行政法学、人事行政法学、军事行政法学、外事行政法学、公安行政法学、民政行政法学、司法行政法学、交通行政法学、经济行政法学、教育行政法学、科技行政法学、文化行政法学、卫生行政法学、体育行政法学、土地行政法学、城建行政法学、环境行政法等。

从历史发展观看,行政法学的发展在很大程度上是源自部门行政法(尤其是警察行政法),其从各个分散的部门行政法规范中抽象、概括了总论的内容。<sup>②</sup>范扬教授也说:“行政法之研究,初期只依各种行政作用,分别各种法规,而论述各该范围之法理。其分类既非出于法律上之方法,而归类尤嫌困难,其法至不完善。学者乃觉有另设总论(Allgemeine Teil)之必要。于是将行政法学分为两大部分,以研究行政法全体共通之法理者,为行政法总论,研究行政法各特殊区域之法理者,为行政法各论(Besondere Teil)。”<sup>③</sup>随后,经过许多人的努力,尤其是经过奥托·迈耶<sup>④</sup>的努力,行政法学完全摈弃了以行政法各论为对象撰写行政法教科书的风气,引入概念法学,效仿民法研究,从纷繁复杂的行政现象中归纳出了行政法的一般原理、原则和概念群,组合成一个逻辑一致、相对自治的行政法总论体系<sup>⑤</sup>,并由此催生了作为独立学科的行政法学。

在随后的发展演进过程中,随着行政法自身理论的完善和自足,也对部门行政法施加了越来越大的影响力,两者的关系逐渐变为相互作用、相互影响、相互激荡。一方面,部门行政法对实践的变化与需求感觉最为敏感,从行政实践中提炼出的实证性研究成果,更贴近实践中的具体问题,会为行政法学总论的存在方式进行检查、反思和重构提供难得的契机。另一方面,受部门利益驱动以及视野狭隘的影响,部门行政法在发展之中或许会发生诸多偏差,需要行政法从宏观政策上加以引导和制约。<sup>⑥</sup>

#### 1.1.4 行政法学的研究方法

##### 1. 行政法学的方法论

法既是一个应然命题,也是一个实然命题,既要考虑应然向实然的过渡、实然向应然的回转,也要考虑规范与事实、理性与经验之间的统合与合理论证。<sup>⑦</sup>根据行政法“是什

① 参见江国华:《中国行政法(总论)》,47~48页,武汉,武汉大学出版社,2012。

② 参见陈新民:《德国公法学基础理论》,123页,济南,山东人民出版社,2001。

③ 范扬:《行政法总论》,21页,北京,商务印书馆,1937。

④ 参见[德]奥托·迈耶:《德国行政法》,北京,商务印书馆,2002。

⑤ 参见高秦伟:《反思行政法学的教义立场和方法论学说——阅读〈德国公法史(1800—1914):国家法学说和行政学〉之后》,载《政法论坛》,2008(2)。

⑥ 参见余凌云:《行政法讲义》,58~59页,北京,清华大学出版社,2010。

⑦ 参见高秦伟:《行政法学方法论的回顾与反思》,载《浙江学刊》,2005(6)。

么”和“应当是什么”的逻辑结构，行政法学可以划分为事实判断的实证行政法学和作为价值判断的规范行政法学。<sup>①</sup>这也是社会科学方法论的一个基本要求，“方法论是以方法为实践基础，通过理论抽象而获得的有关方法知识体系的说明”<sup>②</sup>，重在说明方法在何种程度上具有恰当性，从而为人们正确思维提供相应的科学基础。

实证行政法学所研究的，是关于行政法“是什么”或“如何存在”的问题，主要描述“真实世界中的行政法”是怎么存在的，解释如此存在的原因，预测某项立法安排能不能实现既定的目标，分析其实施后果是怎样的这些类型的问题，着重于“是不是”、“怎么样”、“能不能”和“为什么”的研究。它的研究任务是通过逻辑上的动机一致性假设，发展出用于描述、解释和预测行政法现象的命题和学说。规范行政法学旨在说明行政法“应当是什么”或“如何改进”的问题，它涉及两个领域的研究：一是纯粹的价值判断领域，具有浓厚的伦理解释色彩，旨在提出和阐述一套令人信服的行政法价值观和伦理规范；二是具体的制度选择领域，即为了实现相关的价值目标，研究应采取什么样的制度安排，或提出什么样的立法建议。它的研究任务是如何在一些基本价值共识的前提下，发展出表述和实现行政法价值观的命题和学说（见表1—1）。<sup>③</sup>

表 1—1 实证行政法学与规范行政法学的一般性比较

比较项目	实证行政法学	规范行政法学
性质	是（事实判断）	应对（价值判断）
范畴	现实（如何存在）	理想（如何改进）
形式	描述、解释、预测	评价、建议、选择
任务	理解行政法	改进行政法
重点	建立行政法解释学	提供价值学说和立法建议
命题	客观性、一致性、可检验性	主观性、一致性、多元性
前提	提出行为动机假设	接受一个或几个基本价值判断
分类	理论实证经验实证	行政法伦理学、行政法制度学
规则	1. 满足行为动机一致性假设规则/经验实证的广泛性与代表性 2. 逻辑上具有可检验性/真或伪、对或错	1. 作出基本价值/价值命题协调一致 2. 劝导性/好或坏、优或劣
现状	理论实证较少	研究较多
例子	解释滥设许可证制度的原因	对许可制度的治理提出立法建议

资料来源：包万超：《行政法与社会科学》，78~79页，北京，商务印书馆，2011。

当然，正如霍尔（Jerome Hall）所说，法律乃是“形式、价值和事实的一种特殊结合”<sup>④</sup>。法律中的价值分成不仅表达了主观欲求和个人利益，而且还适合于理性的分析，解决一个伦理规范问题有时确实是非常困难的，但不能认为通过客观评价是不可能的。由此说明，实证和规范研究的划分不是孤立的和绝对的。

① 参见包万超：《行政法与社会科学》，68页，北京，商务印书馆，2011。

② 胡玉鸿：《法学方法论导论》，97页，济南，山东人民出版社，2002。

③ 参见包万超：《行政法与社会科学》，70~71页。

④ [美] E. 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，205页，北京，中国政法大学出版社，2004。



## 2. 行政法学的研究方法

方法意味着在给定的前提条件下,人们为达到一个目的而采用的行动、手段或方式。在某种意义上说,行政法学研究方法的更新与日趋多元化是行政法学发展的基本标志。

(1) 实证分析方法。侧重于用科学分析和逻辑推理的方法研究现实中的行政法、行政法律规范和行政法制度。其主要特点在于,将行政法置于社会生活领域,通过观察和分析社会现实生活中的大量行政法现象和历史上有行政法的资料,以建立和检验各种行政法理论。

(2) 规范分析方法。规范分析是极力从“是什么”推出“应是什么”,它所关注的是法的内在价值或实质价值,它将法学视为一种正义与善之术,认为法学的功能不仅在于揭示实在法的共同原则,而且应当具有批判性,并寻求法律准则如何能够证实和具体化的问题。

(3) 社会实证分析方法。在社会实证分析方法的路径上考察行政法现象,是将其置于宏观的社会视野中,所关注的是行政法现象的社会意义,将行政法现象放进社会领域联系地加以研究,实际上是诸多社会学科、人文学科研究方法的统称。

(4) 系统论方法。系统论的方法要求把行政法作为一个整体进行研究,而不是零散地、支离破碎地对一个一个的制度、规范进行研究。<sup>①</sup>由于行政法体系自身的法律规范相当复杂,唯有将其作为一个系统,进行整体的动态的研究,才有可能把握行政法的整体特征、行政法各组成部分之间的内在关联性及其演变规律。

(5) 案例研究方法。要关注“现实中的法”,要厘清和阐释“中国的真实法律问题”,就必须借助“案例”这一观察视角,来透视发生在转型中国的诸多司法实务纠纷,并借此反思各种案例背后诸多复杂社会利益关系结构。行政法学的案例研究路径可能包含个案分析、批量的案例研究以及视角更为广泛的案例研究。个案研究最为关键的问题是研究者需要对法官的裁判和感知作出自己的理解与判断;批量案例则更接近于一种社会学意义上的“样本”,是就法院对于“某类问题”的基本态度以及如何加以裁判进行梳理。

(6) 经济分析方法。行政法的经济分析并非行政法理论与经济学知识的简单捏合,而是要将行政法理论、行政法规范纳入经济学的参照系内,深入剖析其内在的经济逻辑,并揭示其创新、变迁的经济理由。其最终的努力,就是将行政法律制度、原则以及行政法理论理解成一个促成社会财富最大化的统一体系。<sup>②</sup>具体而言,公共选择理论、博弈论、成本—收益分析模型等为行政法学知识的更新开辟了一条全新的道路。

## 1.2 行政法学的理论基础

关于行政法学理论基础这个问题,学界曾有过不同的提法,有人称之为“行政法的基本观念”,有人称之为“行政法的基本理念”,有人称之为“行政法的理论基石”,但基本

<sup>①</sup> 参见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》(第二版),37页。

<sup>②</sup> 参见杨解君、李平平:《经济分析方法在行政法学中的应用》,载《江苏警官学院学报》,2005(1)。

含义一致，都是研究和论述行政法学最根本的理论问题，其实质在于它是一种关于行政法现象的价值观和方法论。

### 1.2.1 国外行政法学的理论基础

学界一般认为，西方行政法的学术传统可划分为以狄骥（Léon Duguit）为代表的欧陆功能主义模式和以戴西（A. V. Dicey）为代表的英美规范主义模式。1992年，曼彻斯特大学马丁·洛克林（Martin Loughlin）教授在《公法与政治理论》这部专门研究公法学术传统的名著中，明确划分并首次系统研究了“规范主义模式”和“功能主义模式”（见表1—2），在伦敦政治经济学院卡罗尔·哈洛（Carol Harlow）和理查德·罗林斯（Richard Rawlings）看来，即“红灯理论”和“绿灯理论”。红灯理论是法律指令行政“刹车”，即控制行政自由裁量权，而绿灯理论是让行政踩“加速器”，一路放行，即法律授予并尊重自由裁量权。

#### 1. 规范主义模式

规范主义模式强调法律的裁判和控制功能，把行政法视作“控制政府权力的法”，旨在通过一套规则设置保护个人免遭政府侵害，实质上反映了“法律自治体”的理想。因此，个人的权利和自由优于行政便利或行政效率，在制度安排上重行政程序和司法审查的机制设置，该模式根植于自由放任的经济理论、普通法传统、经典宪政主义的人权保障和有限政府观念及其自由主义、保守主义文化传统，自戴西以来在英美行政法学界曾长期占主导地位，韦德、史密斯、戴维斯、盖尔洪、施瓦茨等学者都可归入这一模式。

#### 2. 功能主义模式

功能主义模式认为，行政法是有关行政的法，它决定着行政机关的组织、权力和职责，把行政法视作政府有效推进社会政策、实现社会管制和提供公共服务的工具，强调法律对提高行政效率和促进公共利益而具有的管理和便捷功能，主张以行政为中心节制司法审查和革新行政程序制度，其理论基础可以在社会实证主义、社会进化论和实用主义哲学中获得解释。这种模式发轫于欧陆行政法学界，狄骥的“公务论”即为最初的经典表述。在20世纪20—40年代的英国与美国，拉斯基（Harold J. Laski）、詹宁斯（W. Ivor Jennings）、罗布逊（W. A. Robson）、威利斯（Willis）、威尔逊（W. Wilson）等人在批判戴西模式中使功能主义模式导入英美行政法学界并产生了重大的影响。<sup>①</sup>

表 1—2 规范主义模式和功能主义模式的比较<sup>②</sup>

理论类型 比较内容	规范主义模式 (法律模式) (红灯理论)	功能主义模式 (政府模式) (绿灯理论)
行政法的概念	控制政府权力的法	有关行政的法，决定行政机关的组织、权力和职责
行政法的价值	权利、自由、正义、安全	行政秩序、行政效率、公共利益、公共服务

① 参见包万超：《行政法平衡理论比较研究》，载《中国法学》，1999（2）。

② 参见包万超：《阅读英美行政法的学术传统》，载《中外法学》，2000（4）。



续前表

理论类型 比较内容	规范主义模式 (法律模式) (红灯理论)	功能主义模式 (政府模式) (绿灯理论)
性质与地位	私法模式(受普通法院管辖,符合普通法精神)	公法模式(倡议行政法院制,发展独立的公法体系)
国家类型	最低限度的国家	管制型国家
思想基础	自由主义、保守主义、普通法传统、经典宪政主义	国家干预主义、社会实证主义、社会进化论、实用主义哲学、行政官僚制理论
知识类型	进化论理性主义	建构论唯理主义
官僚行为动机与人性假设	怀疑(利己主义、经济人假设)	信任(利他主义、公仆假设)
制度模式	法治模式(法律至上、司法审查、正当程序)	政府模式(法律工具主义、行政自由裁量权、政府管制)
思想代表	戴西、韦德、戴维斯、哈耶克、德沃金	狄骥、拉斯基、罗布逊、詹宁斯

资料来源: Matin Loughlin, *Public Law and Political Theory*, Oxford University Press, 1992; Carol Harlow & Richard Rawlings, *Law and Adiministration*, London, Butterworths, 1997.

长期以来关于政府和公民之间权利义务的设计及与此相关的行政效率与个案公正、公共利益与个人利益的制度安排存在的紧张对峙及内在的不对称性,揭示了现代社会的焦虑和传统行政法模式的局限性,戴西的规范主义模式和狄骥的功能主义模式的影响日渐边缘化。目前,欧美行政法学界逐渐打破上述两种传统模式的界限而走向新的融合,如何使政府在被广泛授权的同时受到有效的节制,如何在提高行政效率和保护个人权利,公共利益与私人利益之间维持合理的平衡成为现代行政法一个共同的发展趋势。

### 1.2.2 国内行政法学的理论基础

中国行政法学研究中第一次将目光投向行政法学理论基础问题并且形成专门学术成果的应当首推应松年、朱维究、方彦几位学者,他们于1983年发表《行政法学理论基础问题初探》一文,提出我国行政法学理论基础是人民服务论的观点。1989年,杨海坤在《北京社会科学》上发表了她的人民政府论(以后发展为“政府法治论”)的观点。此后一段时期虽然行政法学理论基础研究一直没有中断,但也未形成大量成果。1993年,罗豪才、袁曙宏和李文栋《现代行政法的理论基础——论行政机关与相对一方的权利义务平衡》一文的发表又将有关此问题的研究推向了一个新的高潮。各学者纷纷各抒己见,主要观点如下<sup>①</sup>:

#### 1. 服务论

1983年提出的人民服务论<sup>②</sup>认为:行政法是规范行政机关行为的法,而社会主义国家行政机关是人民代表大会的执行机关,它的唯一目的是执行人民的意志。因此,我国行政

<sup>①</sup> 参见杨海坤、何薇:《关于中国行政法学理论基础问题的讨论》,载《甘肃政法学院学报》,2000(2)。

<sup>②</sup> 参见应松年等:《行政法学理论基础问题初探》,载《中国政法大学学报》,1983(4)。

法学的理论基础只能是为人民服务。十多年后，该文作者再次重申：当时提出此观点与我国行政法的发展方向相吻合。我们应确立一个理念，即管理首先要依法管理好人民的公仆，进而全面规制政府的行政行为，最后在健全完善各项对人民政府的法律监督制度的基础上确立“服务”。这一观念应成为行政法的理论基础。

## 2. 政府法治论

该论于80年代发表的《论我国行政法学的理论基础》<sup>①</sup>一文中提出，后又经过进一步完善。其基本含义为：以社会主义法治为根本基石，以政府法治为核心，实现政府与公民关系的平等化。具体概括为政府由人民产生（政府由法律产生）；政府由人民控制（政府由法律控制）；政府为人民服务（政府依法办事）；政府对人民负责（政府对法律负责）；政府与公民之间关系逐步实现平等化（政府和公民法律面前平等）这五个方面，并由这五个方面构成一个完整的有机联系的整体，即政府法治论，从而成为我国行政法学的理论基础和核心。该论亦可称为依法行政原则或行政法治主义，无论在大陆法系国家还是英美法系国家，无论在西方还是在东方，都普遍认为行政法的核心是解决行政权（政府为载体）与法律的关系问题，但具体内容及表现形式又会有很多差别。

## 3. 公共权力论

该论的倡导者认为：行政权在行政法学中占据着十分重要的地位，脱离了行政权就无从理解和说明什么是行政法，为什么需要行政法，以及行政法的应用和发展规律，因而必须对行政权力的普遍本质有一个科学的界定，并由此提出公共权力论是行政法的理论基础。其基本观点如下：国家权力是同人民大众“分离”的权力，行政权力当然也是这样一种权力。作为公共权力它是人民的、社会的权力，但它又凌驾于人民大众之上、社会之上，这本身就是一个矛盾，而且是国家权力的因而也是行政权力的根本矛盾。正是由于国家权力、行政权力的这种矛盾性，因而它内在的要求予以法律规定和调整。所以，权力和法是不可分割的，任何公共权力都需要运用法律予以规范，任何公共权力在行使中形成的社会关系总需要通过法律的手段来加以调整。

## 4. 公共利益本位论

该论提出：行政法的理论基础作为一种法学理论，属于意识形态范畴，归根结底是由行政法的基础即一定层次的公共利益与个人利益关系决定的，因此行政法的理论基础应构筑在行政法的基础之上，而不能构筑在行政法现象或功能之上，也不能构筑在抽象的公平、正义之上。继而通过对行政法内部矛盾运动（个人利益与公共利益的矛盾）的剖析，提出个人利益应服从于公共利益，公共利益是矛盾的主要方面。从而得出行政法在本质上是以公共利益为本位的法，行政法的理论基础是公共利益本位论这样的结论。

## 5. 控权论

受英美法系国家主流学说影响，我国有一部分学者主张行政法学的理论基础是控权论。认为基于我国国情应当以控权论为行政法的理论基础来解释行政权与公民权的关系，构建中国行政法学理论体系。有学者提出，行政法以行政权为核心，行政权是全部行政法理论的基点与中心范畴。法律所需解决的并不是行政权力本身，而是行政权运行产生的后

<sup>①</sup> 参见杨海坤：《论我国行政法学的理论基础》，载《北京社会科学》，1989（1）。

果。基于此,对行政法来说,核心不在于对行政权的保障,而在于行政权依照法律规范的要求去行使,监督控制行政权是否依法行使是行政法的主要功能。因此,行政法的理论基础不是“公共权力论”或“服务论”,而应当是“控权论”。

## 6. 平衡论

平衡论是由罗豪才教授提出的一种有关中国行政法学理论基础的观念。该论认为,行政法的全部发展过程就是行政机关与相对一方的权利义务从不平衡到平衡的过程。古代行政法在本质上是管理法,而近代行政法总体上是控权法,现代行政法既不是管理法也不是控权法,而是保护行政权与公民权处于平衡状态的平衡法。与现代行政法实质上是“平衡法”相适应,现代行政法存在的理论基础是平衡论。它的基本含义是:在行政机关与相对一方权利义务的关系中,权利义务在总体上应当是平衡的。它既表现为行政机关与相对一方权利的平衡,也表现为行政机关与相对一方义务的平衡;既表现为行政机关自身的权利义务的平衡,也表现为相对一方自身权利义务的平衡。平衡论亦可称为“兼顾论”,即兼顾国家利益、公共利益与个人利益的一致。

## 7. 控权—平衡论

该论认为自身是在“平衡论”的基础之上发展起来的一种全新的理论模式。它毫无疑问是对“平衡论”作了新的揭示,“平衡论”实际上是一个以平衡为表、以控权为实的理论。控权—平衡论是对平衡论的完善。其基本含义是:控权是方法,平衡是目标,控权是平衡指导下的控权,平衡是只有通过控权才能实现的平衡。平衡是公共利益与个体利益均至最大值时的状态。也有学者提出类似观点,认为随着法律价值观、政治体制和经济形态的发展变化,行政法核心理念自产生起共经历了“保权说”、“控权说”、以及“保权—控权均衡说”三个阶段。与义务本位、专制政体、自然经济相对应的行政法核心理念是“保权说”,而与权利本位、初步形态的民主共和制、自由竞争状态的商品经济相对应的行政法核心理念则是“控权说”。在当前中国社会,应使“控权”乃至“均衡”观念成为行政法核心理念。

## 8. “一个中心,两个基本点”论(以保障公益为中心,以授权与控权为两个基本点)

该论认为“授权”与“控权”是当代行政法基本问题的两个方面,它们是统一的、平衡的、协调的整体,而建立行政法秩序、保障社会公共利益是行政法学理论基础的中心点,亦即当代行政法学的两个基本点。

必须承认,行政法理论基础研究在世纪相交前后盛行了十余年之久,一时成为学界热点。这些学说从不同的角度总结和概括了行政法的理论基础,对解释行政法的逻辑点,促进行政法学研究的繁荣具有重要意义。但局限之处在于只是揭示了行政法理论基础的个别侧面,忽视了行政法所面临解决的问题以及行政法本身的复杂性,把行政法视为单一的价值体系,试图用一个恒定的价值标准统领所有问题,试图以一种学说去诠释所有国家、所有时期行政法的发展模式,这显然是片面的。<sup>①</sup>

不过,近年来,有一种学术现象值得关注。它虽然并不直接属于本主题范畴之内,但却是与之息息相关的。2003年,袁曙宏发表《论建立统一的公法学》一文,在国内率先

<sup>①</sup> 参见江必新:《行政法基本理论的反思与重构》,载《行政管理改革》,2010(4)。

提出“统一公法学”命题，寻求在法学和部门公法学之间建立一个中观层次的统一公法学，来研究整体公法规范、共性公法特征和一般公法规律，研究部门公法之间相互交叉、相互借鉴和彼此依存的内容，研究公法与私法之间的相互交融和渗透。它强调统一公法学应当借鉴行政法平衡论的研究成果，将公共权力与公民权利之间的关系作为贯穿公法理论基础的主线，将如何实现公法的权力/权利配置格局的结构性均衡作为公法理论基础的关键问题。<sup>①</sup>

2005年，在发展平衡论的学术兴趣持久推动之下，罗豪才及其他学者在国内率先将“软法”、“公共治理”这两个论题引入行政法学乃至公法学视野范围内。公共治理，作为新的公共领域治理模式，超越了治理的“政府模式”和“市场模式”之争，试图在“市场失灵、政府也不灵”的、看似绝望的两难困境之中，寻找第三条有效的治理路径，这本身足以让人看到绝地的一丝曙光。然而，公共治理模式带来的问题不止一箩筐，其中就有一个难题：既然治理主体趋向多元化，治理责任“向下”、“向外”释放，在治理过程中实际发挥约束力量的规范，不是也不可能是唯一由国家制定的、自上而下推动实施的、以惩戒制裁作为保障实施的后盾的，那么，这些不同于传统“法律”概念的、具有事实约束力的规范，是否应当——如果是，应当如何——在法学上予以解读？于是，世界范围内，一个革命性的、颠覆性的概念在法学领域诞生了，这就是“软法”。<sup>②</sup>软法有多种表述形式，诸如“自我规制”、“志愿规制”、“合作规制”、“准规制”等，是指那些效力结构未必完整、无须依靠国家强制保障实施、但能够产生社会实效的法律规范。作为与硬法相对的一个范畴，软法表现出一些严格区别于硬法的个性特征，诸如制度安排的富有弹性、未必依靠国家强制力保障实施、非司法中心主义、法律位阶不甚明显，以及载体形态的多样化与文本叙事方式的独特性等。<sup>③</sup>

2008年4月，北京大学宪法与行政法研究中心举办“新概念行政法”研讨会。“新概念行政法”主张对传统行政法进行“扩展”而非“颠覆”，着眼点不是概念而是功能，即行政法如何在行政状况发生本质性变化（从消极到积极）的情况下提供一种新的、能够使公共行政过程合法化的解释框架。

## 阅读与思考

### 社区治理创新中软法之治的基本特征

相比硬法治理而言，软性治理手段更注重协商与民主、对话与互动。单纯的硬法机制主要基于层级制和行政性的手段而展开，社会组织及居民的参与有限，或即使参与，也难做到与社区行政部门在地位上的真正平等。而在软法治理机制中，社区行政部门与社会组织乃至公民在同等地位上进行沟通和协商、共同形成规则，并以规则作为行动的指针。社区治理创新中的软法治理具有如下一些特征：

① 参见袁曙宏：《论建立统一的公法学》，载《中国法学》，2003（5）。

② 参见沈岍：《行政法理论基础回眸：一个整体观的变迁》，载《中国政法大学学报》，2008（6）。

③ 参见罗豪才、宋功德：《认真对待软法》，载《中国法学》，2006（2）。



### 1. 社区软法侧重反映社区多元治理主体的共同意志

在社区治理创新中,由于社区承担着供给居住、提供就业、消除贫困、娱乐健身、预防疾病、减灾防灾等多方面的社会功能,生活在社区中的多元主体在这些方面有着不同的利益诉求,且往往很多利益诉求具有冲突性和对抗性。例如业主委员会与物业管理公司之间的关系是服务与被服务的关系,它们之间常常因为服务的范围、服务的方式、服务的质量等发生尖锐的利益冲突。然而由于社区属于相对稳定的熟人环境和区域,各主体之间居住的相邻性、彼此的熟知性与合作的经常性,使得刚性的诉之司法救济的硬法往往会僵化社区内各主体之间的关系,不利于社区的建设与合作。为此,软法常常可以在平衡多元主体的利益过程中,通过多元主体的充分参与和民主协商,在充分沟通、求同存异、互相谅解的基础上形成可以反映多元管理主体共同意志的软法规范,以实现社区治理创新的“软约束”和“软秩序”。

### 2. 社区软法制定形式多样、简易、灵活、高效

在社区治理创新中,软法的制定需要及时、广泛、准确地回应社区民情民意、现实的迫切需要和复杂的利益诉求,它广泛地覆盖到社区的公共决策制度、岗位责任制度、考试考核制度、纪律规章制度、会议制度、财务制度等方面的内容。在创制方式上,可以由社区治理中多元主体单独制定行为规范,也可以共同协商联合制定共同遵守的行为准则;在创制形式上,可以是指导原则、宣言、框架协议、规划、公约等多种形式,尤其是可以采用“示范法”等软法形式进行指导,政府有关部门可以在充分收集信息、严格听证的基础上起草和颁布《业主委员会示范章程》等“示范法”指导基层民众的各种自治活动。

### 3. 社区软法的实施依靠“利益诱导—柔性惩罚”机制

该机制主要有两方面的驱动力:一是“利益诱导”。社区软法主要是依靠参与社区治理的多元主体对自身的地位、名誉和信用等精神利益的诉求,以及对在社区中生活的和谐、安定与秩序等物质利益的诉求等共建利益来维系的,正是这种利益纽带推动了社区治理的基本行为准则和制度规范的形成。二是“柔性惩罚”。“软法的实施方式或责任性质同道德、伦理等其他软规则一样,靠‘谴责丢面子’带来的‘出局’压力来实施,违反软法的人必须承担‘出局’的责任后果。”生活在社区中的居民,往往需要获得一种归属感和安全感,而这种归属感和安全感来自社区中其他居民对其的尊重、认可和信任,一旦丧失这些“面子”,其将无法再和谐地融入原来的社区中,在同社区的联系与合作中会处处感到不便。为此,社区软法可以通过名誉贬损、尊重剥夺、信用丧失、舆论压力、道德谴责等多元化软性手段保障实施。

### 4. 社区软法的制定程序具有更高层次的民主协商性

在社区治理创新中,软法的创制只有经过充分的协商和互动才能成为社区治理获得居民认同、信任与参与支持的依据。为此,社区软法的创新需要建立在社区治理多元主体在社区治理和建设中的共同利益基础之上,各方主体通过直接对话、谈判、平等协商等途径,建立起合作共享的社区管理权力,构建合作伙伴关系,共同致力于社区软法的实施。以社区街道办事处软法创制为例,街道办事处在同居委会、物业公司、居民合

作的过程中，需要公开社区管理信息，开放社区管理权力，由各方选出代表，通过座谈会、听证会、论证会等方式进行民主、平等的协商和沟通，各方主体充分表达意愿、互相谅解、交换意见，本着从社区建设的整体和长远利益出发的原则，制定出符合各方利益的软法规则。

资料来源：张杨：《社区治理创新中的软法之治》，载《沈阳工业大学学报》（社会科学版），2013（8）。

### 【阅读思考】

如何理解软法的基本内涵？如何把握软法在社会治理中的适用性？

## 1.3 现代行政法学的产生与发展

根据行政法学界普遍的观点，行政法学一直到 19 世纪后半期才在欧洲大陆逐渐发展成为一门独立的法律科学，其研究受行政法发展的制约，而行政法学的研究对行政法的发展又起着积极的推动作用。

### 1.3.1 国外行政法学的发展概况

就行政法的发展而言，不同国家的行政法与其本国的经济、政治、文化环境有着紧密的联系，植根于各自不同的宪法和法律体系，呈现出迥然相异的传统和特色。在此，我们只是简单介绍一下世界两大法系行政法学发展的基本情况。<sup>①</sup>

大陆法系国家的人们较早地认识到了行政法的作用，行政法学也就随之在这些国家较早地产生了。尽管资产阶级革命于 18 世纪末已经兴起并传播了民主、法治理念，但当时的人们更多注意的是新型国家的建构问题和宪法问题，行政法学主要是蕴涵在国家学和宪法学的研究之中。19 世纪中末期，法国、德国等国家的学者才开始逐步使行政法学独立化，提出了一些行政法的一般理论。直到 20 世纪初，行政法学才在大陆法系国家形成体系。目前，大陆法系国家行政法学体系一般是在绪论的基础上展开为“行政组织法”、“行政作用法”和“行政救济法”三个部分。早期大陆法系国家行政法学重点关注的是行政权的设定和运作，强调对其保障和监督，随着制度的变迁和人权观念的不断深入，其关注的内容也逐渐转向行政管理与公民权利之间的平衡发展。第二次世界大战以后，西方发达国家普遍推行适度的国家干预、行政权力不断扩张，对行政法治的要求日新月异，特别是大陆法系国家从 20 世纪 50 年代开始延续至今的“欧洲一体化”进程，为其行政法学提供了新的研究主题。

英美法系国家的行政法学研究起步较晚。这主要与英美法系对行政法的误解有关。英国直到 20 世纪后才逐步形成行政法学的专门研究。在美国，20 世纪初只有少数学者写过

<sup>①</sup> 参见罗豪才、湛中乐主编：《行政法学》（第二版），35 页，北京，北京大学出版社，2006。



几本行政法学专著，其行政法学的真正重大发展是在20世纪30年代以后，尤其是二战后。受到普通法传统、判例法传统以及维护公民权利不受政府权力专断的传统的影 响，英美法系国家早期的行政法学研究，把重点放在行政立法、行政程序、行政责任和司法审查方面，在承认行政权扩大的同时，强调司法权对行政权的制约。随着当代行政国家的发展，尤其是行政管制在经济与社会生活中的重要性日益凸显，更多的学者开始把目光集中在对行政管制的合法性依据、行政管制的成功与失败、行政管制的成本与效益分析、行政管制的参与程序以及行政管制的多种管理方法与模式的问题上。传统的以司法审查为核心的行政法学体系和理论逐渐开始转型。

### 1.3.2 我国行政法学的发展概况

中国行政法制建设与行政法学研究可追溯至清末戊戌变法时期。<sup>①</sup>1949年以前，我国行政法学深受大陆法系国家的影响，其研究的主要特征是：（1）研究的领域和体系基本定型，但实为日本行政法学的摹本；（2）初步探讨了行政法学方法论问题，重视“以理说法”，而不是简单地编辑所有法令，并对法令给出注释；（3）立足本国特殊情境的理论研究本土化的努力初显端倪，典型地体现在以孙中山先生的三民主义、五权宪法理论和建国大纲等作为中国行政法理论的基础；（4）基本接受西方步入福利国家以后的行政法理论；（5）行政组织和各部门行政法的研究占据相当重要地位。

50年代行政法的发展，曾一度引起对行政法学的研究。当时北京的法律院校曾开设苏维埃行政法课程，一批苏联行政法著作被介绍过来，对中国行政法产生了相当的影响。但这一进程至50年代末就中断了。

以党的十一届三中全会为契机，一直到1989年，随着经济、政治改革的深入，行政法制受到了高度重视，行政法学研究逐步得到恢复和发展。

1983年司法部法学教材编辑部组织的行政法学统编教材《行政法概要》问世。这是新中国成立以来第一部行政法学教材。该书以总结和概括中国的行政法制实践为基础，同时借鉴各国的有益经验，力图创建中国的行政法学。尽管这部著作存在着某些不足，但它所体现的理论联系实际的学风和新建立起来的体系以及其中的某些章节，对日后我国行政法学的发展产生了深远的影响。我国行政法学研究开始步入正轨。

与此同时，新的行政法学教材和著作不断出版，国外著作也陆续得到介绍。各高等法律院校纷纷开设行政法课程。1986年行政法研究会在江苏常州市正式成立，从此行政法学者有了自己的学术组织。同年，在已故著名法学家陶希晋的倡导下，组织在京的行政法理论与实际工作者，成立行政立法研究组，专事起草行政方面的基本法，开创了立法机关组织专家起草法律草案的先河，为行政法学者与实践相结合提供了组织保证。

1989年，我国《行政诉讼法》的颁布，使得行政法学进入了一个新的发展阶段：

---

<sup>①</sup> 继清政府于1906年颁行《厘定官制》之后，民国政府更是发前人所未发，在中国建立起行政诉讼制度并颁布了一系列重要的行政法律条文，使行政法制初具雏形。而最早的中文行政法学著述当推1902—1903年出版的日本行政法著述之译本，中国行政法学则于20世纪二三十年代初步形成了自己的教材与学术群体。以上内容可参见王珉灿主编：《行政法概要》，25页，北京，法律出版社，1983；陈新民：《行政法学的拓荒者——浅介几本中国早年的行政法教科书》，见陈新民：《公法学札记》，219页，北京，中国政法大学出版社，2001。