

文章编号: 1674 - 5566(2011)03 - 0468 - 06

论公共管理视角的行政法学课程知识体系

金 龙

(上海海洋大学 人文学院,上海 201306)

摘 要:公共管理类专业行政法学课程的教学目的是培养学生的法治观念和依法从事公共管理的行为方式以及对自己管理行为承担法律责任的能力。当前以行政权为核心概念的传统行政法学课程知识体系已经不能适应公共行政范式向公共管理范式的转向,因此公共管理类专业的行政法学课程教学需要重构符合公共管理实践的课程知识体系。从分析逻辑上看,公共管理角度建构行政法学课程知识体系,需要明确三个基本问题:如何从公共管理视角认识行政法?公共管理活动所要依据的基本行政法律制度有哪些?哪些行政法知识构成对公共管理专业人才培养有用的知识?据此,公共管理视角的行政法学课程知识体系应当是由行政法基础论、行政法主体论、行政法行为论、行政法监督论、行政法救济论等相互联系、相互支撑的五个知识模块有机结合而成的。其中,行政法行为论是贯穿这一知识体系的理论主线,其他理论知识是行政法行为论的支撑性教学内容。

关键词:公共管理;行政法学;课程;知识体系

中图分类号: G 642.0

文献标志码: A

随着法治理念的兴起与依法行政的要求下,各高校公共管理类专业相继开设行政法学(有的称“行政法概论”、有的直接沿用法学专业的“行政法与行政诉讼法”名称,以下统称为“行政法学”)课程。但是,在我国行政法学研究与教学中法学视角占据主导地位的情况下,大多数高校公共管理类专业的行政法学课程知识体系,基本上沿用法学视角,因而无法适应公共管理实践和公共管理专业人才培养要求。当前,符合公共管理类专业人才培养要求的行政法学课程知识体系的重构,已成为行政法学课程教学改革的时代课题之一。本文拟在考察构建行政法学课程知识体系的传统视角及其当代发展的基础上,就公共管理视角的行政法学课程知识体系的建构问题,提出看法,以参与行政法学课程教改这一时代话题的交流互动。

1 传统的行政法学课程知识体系的建构视角及其局限性分析

根据“行政法”的字面意义和行政法内在的

“法”的属性与“行政”的属性,传统行政法学课程知识体系的建构视角可分为两种基本方向,一是“法学”视角,二是“行政”的视角。

1.1 “法学”的视角:传统的建构行政法学课程知识体系的视角

所谓“法学”的视角,就是指基于行政法的法理基础构建行政法学课程知识体系。从“法学”视角上理解,行政法学是研究行政法和行政法律的发展规律的学科。从行政法的起因来看,“所谓行政法者,为公法之一部分而规定行政官吏之组织及其能力;且指定权利利害之时,而以救济之道予个人者也”^[1],也就是说,行政法的实质就是“规范和控制行政权的法”^[2],行政法的产生目的在于“保障国家行政权运行的合法性和合理性”^[3]。由此,“法学”视角关注行政权的合法合理运用问题,行政权成为传统行政法学的核心概念。但是,行政权是一个行政法内在的抽象性概念,单靠行政权概念无法描绘行政法意义上的行政活动,这就需要寻找和借助能够体现行政权目

收稿日期: 2011-02-08 修回日期: 2011-03-07

基金项目: 上海市教育委员会科研创新项目(09YS48)

作者简介: 金龙(1969—),男,副教授,博士,研究方向为公共政策和行政法学理论研究。E-mail: ljin@shou.edu.cn

的和本质的外部性概念——行政行为这一特殊的社会行为。因为作为一种具有国家强制力的社会行为规范,法律规制的对象主要是社会行为。正如马克思所指出的:“对于法律来说,除了我的行为以外,我是根本不存在的,我根本不是法律的对象。我的行为就是我为法律打交道的唯一领域,因为行为就是我为之要求生存权利,要求现实权利的唯一东西,而且因此我才受现实法的支配”^[4]。

由此,“法学”视角的行政法学课程知识体系,关注的是作为行政权行使行为的行政行为的法律依据。行政法学课程教学目的是使学生掌握行政立法、行政执法、行政司法等行政权运行活动所需相关的规范性法律依据和理论依据,透彻理解行政法律条文之法理内涵,培养处理行政争讼的法律思维,掌握适用法律文件的能力和处理行政案件的技巧技能,进而使学生培育成法律专业工作者如法官、检察官和律师等。这就要求“法学”视角的行政法学课程知识体系必然包容所有的行政法理论知识和案件处理技能。

但是,对于公共管理类专业而言,行政法学课程教学目的是培养学生的法治观念和依法从事公共管理的行为方式以及对自己管理行为承担法律责任的能力。在此,因行政法本身所具有的涉及领域极为广泛、内容非常丰富、实体性规范与程序性规范相交织并共存于一个法律文件之中的特点决定,“法学”视角的行政法学课程教学无法使原本缺乏基本法学理论基础和法律思维能力的公共管理类专业学生在规定的有限学期时间段内能够全面有效地领会这种庞杂的知识体系之内容,“法学”视角的行政法学课程知识体系也无法适合于以培养公共管理人才(而不是法律专业人才)为目的的公共管理专业行政法学教学要求。而且“行政法学的知识积累明显不足,且没有以一种开放的姿态接受其他学科研究成果对自身的影响”^[5],使“法学”视角的行政法学知识体系无法适应和解释当代公共行政(行政管理)的多样化、复杂性发展趋势,无法适应当代行政体制的改革要求,无法适应公共管理类专业的人才培养目的。

1.2 “行政”的视角:对“法学”视角的发展

在传统的“法学”视角的基础上,一些研究者们也重视“行政”视角的行政法研究,试图从“行

政”的视角构建行政法学课程知识体系。“行政”指的是“公共行政”,在此,按照传统行政法理论和传统行政学理论,“公共行政”主要指“国家行政”即国家行政机关或者法律法规授权行使国家行政职能的公共组织对社会公共事务的组织、管理、决策与调控。换句话讲,“公共行政是指政府特别是执行机关为公众提供服务的活动,行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人(政治家)所制定的政策和法律,关注的焦点是过程、程序以及将政策转变为实际的行动,并以内部定向关心机构和人员以及办公室的管理”^[6]。据此,公共行政实际上就是国家行政权行使主体,依照行政法律规范的规定,具体行使国家行政权,对社会公共事务进行管理和提供公共产品、公共服务的活动。

如果说“法学”视角侧重于国家行政权运行的法律依据和运行条件的合法性,那么“公共行政”视角则更加关注国家行政权运行的过程或程序的合法性与合理性。在此,行政权的实现是通过行政行为来完成的,因此在以行政权控制为本位的理念下,“公共行政”视角的出发点和归属只能是国家行政层面上的行政行为论,据此“公共行政”视角的行政法学课程知识体系在“法学”视角的行政法学课程知识体系的基础上,更加关注行政行为的主体资格、行政行为的构成与合法、效力、撤销要件等行政行为之一般法理基础,增加了行政征收、行政给付、行政裁决、行政合同、行政责任等具体行政行为之具体法律制度及其法理解释。可以说,关注行政权行使过程的合法合理性是“公共行政”视角对“法学”视角的发展和丰富,更加符合公共行政部门及其行政实践的发展要求。

然而,随着 20 世纪后期公共行政的改革,很多过去国家(政府)包办的社会公共管理事务,转由社会的非政府性质的公共机构来承担。公共行政已经不再仅指国家行政,“也指国家以外的非营利为目的,以为一般社会公众和本组织成员提供服务为宗旨的社会公共组织(如律协、医协、消协、村民委员会、居民委员会等)的职能、作用和活动”^[7]。据此,传统的公共行政行为主体,从过去单一的行政机关,扩大成包含特别授权的公共组织(即法律法规授权的组织)、受行政机关授权的组织、受行政机关委托的组织等多元化主体

的复杂系统。也就是说,传统的“行政法”字面意义上的“行政”内涵,已经演变成主体、内容、方式日趋多元化的“公共管理”。在此,“行政”视角的行政法学课程知识体系,因其研究对象(国家行政权的行使活动)的局限性,无法完整地解释公共行政范式向公共管理范式的转向,无法解释社会公共组织的公共管理活动的合法性问题,更无法满足公共管理类人才培养要求。

2 公共管理视角重构行政法学课程知识体系的分析逻辑

2.1 “公共管理”视角:对传统“行政”视角的发展

关于如何定义公共管理,国内外学术界一直没有一个统一的看法,有的甚至相去甚远,国外有一定影响的概念不下十几种,近年来,国内的定义也是不胜枚举。按照曹现强等人的观点,所谓公共管理,就是公共管理主体主要是政府部门、非政府公共机构和公共企业为促进社会的发展、维护和增进公共利益、满足公众的需要而对公共事务和公共部门进行管理的活动^[8]。非政府部门和公共企业成为管理主体是公共管理区别于以国家行政为内涵的传统公共行政的特点之一。

如果说,传统的公共行政是国家集权形式的一元主体对社会公共事务的官僚制管理形态,那么公共管理则是国家放权或还权形式的多元主体(国家行政机关、非政府组织、公共企业等)对社会公共事务的合作管理形态。按照休斯观点^[9],“行政”基本上指服从指令和服务,而“管理”则指:(1)取得某些结果;(2)取得这些结果的管理者的个人责任。据此,如果说传统公共行政关注的是国家行政权的运行过程,强调服从上级的指令,提供公共服务,那么公共管理包含的内容更为广泛,就国家行政权而言,公共管理不仅是关注国家行政权的运行过程,更加关注行政权运行的结果及其个人责任,更加关注社会公共组织如非政府组织、公共企业等为社会提供公共产品和服务的结果与责任。由此,公共管理多元化主体的角色、地位、行为方式以及公共管理主体与国家、公众之间的法律关系,进入到行政法学研究对象范畴,公共管理视角的行政法学研究必然成为当代行政法学研究的一种新的视角。比起传统的“法学”视角和“行政”视角,“公共管

理”视角的思维方式,更有利于解释当代社会公共事务管理的主体、方式、内容的多元化发展,更加符合公共管理类专业等非法学专业人才培养的要求。

在此,如何基于当代公共管理实践构建行政法学课程知识体系,就成为公共管理类专业行政法学教学改革的时代课题。当前公共管理视角的行政法学研究和教学所面临的挑战是:如何理解公共管理类专业中的行政法学课程地位?如何根据公共管理实践需求构建行政法学课程知识体系?如何选择适应公共管理专业人才培养要求的教学方法?就当前的课程建设要求来看,当务之急是重构符合公共管理实践和教学对象需求的行政法学课程知识体系的问题。因为课程知识体系决定课程教学内容和教学方法。

2.2 公共管理视角重构行政法学课程知识体系的分析逻辑

近年来,一些高校行政法学教学及研究人员开始尝试从公共管理视角建构行政法学课程知识体系。如皮纯协与张成福主编的公共管理硕士(MPA)系列教材《行政法学》^[10]、苏祖勤主编的《行政法概论》^[11]、温晋锋主编的《行政法学》^[12]等是针对公共管理专业人才培养而编写的代表性行政法学教材。但是这些教材在建构行政法学课程知识体系的思路仍然残留传统行政法学的视角的影响,并且没有能够理清各知识模块与公共管理实践之间的衔接关系和各知识模块内容之间的逻辑关系,进而无法真正体现现实的公共管理实践的发展,无法真正满足公共管理专业人才培养方面的行政法学知识需求。

在此,关键的问题是如何确定公共管理视角的建构行政法学课程知识体系的行政法学分析逻辑的问题。按照关保英教授的观点^[13],行政法学分析逻辑既是一个理论体系,又是一个能够帮助我们认识行政法现象的操作工具;行政法学分析逻辑是对行政法认识的一个方法论,它所包含的哲学原理是以具体的操作得到体现的;行政法学分析逻辑是一个行政法学研究的实用理性问题,它的最大效果是对行政法分析过程的指导和在行政法分析过程中的具体应用;行政法学的分析逻辑是以一定的分析范畴为依据的,没有一定的分析范畴我们将无法对行政法现象进行具体的分析;行政法学分析逻辑中的范畴是可以进行

选择的,即我们可以根据自己的认识进行范畴上的选择,取一些范畴而舍另一些范畴。

据此,从“公共管理”视角上看,应当从规范公共管理活动和公共管理类专业人才培养目的的角度去选择行政法学课程知识体系的主要内容。在此,需要明确三个基本点;首先,要明确如何从“公共管理”视角认识行政法?这是公共管理视角构建行政法学知识体系的基础和出发点。其次,要明确公共管理活动所要依据的基本的行政法律制度有哪些?这一问题的回答决定公共管理视角构建行政法学知识体系的基本框架。在此需要特别指出的是公共管理类专业行政法学课程的教学目的是培养学生的公共管理法治观念和依法从事公共管理的行为方式以及对自己管理行为承担法律责任的能力,而不是以培养学生的解决行政争讼的法律思维和技能为教学目的,这一点是公共管理视角的行政法学课程知识体系内容的选择标准。最后,要明确哪些行政法律制度方面的知识构成公共管理专业人才培养中有用的知识?这一问题的回答决定公共管理视角构建行政法学课程知识体系的基本内容。

2.3 行政法行为论:公共管理视角重构行政法学课程知识体系的理论主线

如果说传统行政法学视角中的“行政法是行政主体与其他社会因素发生冲突的控制性规范,反映并联接行政主体与行政相对方以及其他社会主体的关系”^[14],那么从公共管理视角上看,行政法调整的是因实施公共管理权而形成的公共管理法律关系,这一法律关系既包含国家行政权力主体与行政相对人之间的国家公共行政关系,又包含以社会公共利益为指向的非政府组织(NGO)、公共企业与其管理对象之间的社会公共管理关系,也包含因国家权力主体、社会组织和个人对公共管理活动进行监督而形成的公共管理监督关系。

根据行政法的规定而形成的公共管理法律关系的内容就是相关行为主体的权力(权利)与责任(义务)关系。这些主体的行使权力(权利)、履行责任(义务)的法律行为——包括公共行政权力主体的行使国家行政权力和承担责任的法律行为即为公共行政行为、非政府组织和公共企业等社会公共部门的根据行政法律授权行使公共管理权力和承担责任的法律行为即社会公共管

理行为、公共行政权或公共管理对象的依法行使行政法上的权利和履行行政法上的义务的公众法律行为即公众守法行为、对公共管理行为的监督行为即行政法律监督行为,共同构成公共管理视角的“行政法行为”,成为现代行政法规范的对象。没有行政法上的法律行为即行政法行为就无从谈起公共管理法律关系。从公共管理视角上看,国家制定和实施行政法的根本目的就是通过规范公共管理中的各种法律行为主体的行政法行为,来控制和规范各类行政法行为主体的权力(权利)与责任(义务)关系,使公共管理活动符合国家意志。

行政法学课程知识体系是一个集合概念,当我们讨论行政法学课程知识体系时,也就是以对行政法的总体认识以及这种总体认识所形成的机制为焦点的。但是,行政法学课程知识体系的总体性认识不能完全排斥研究者对基于行政法学课程教学目的而对特定行政法问题给予的关注,而所关注的视角不同,行政法学课程教学知识体系的建构方向和结果也不同,此时被关注的特定行政法问题就构成这一视角上的行政法学课程知识体系的主干内容。从公共管理视角上看,由法权通过法律行为来实现的法理决定,我们需要关注的特定行政法问题就是行政法行为。

从以注重结果和行为责任为核心要素的当代公共管理的视角看,树立法律权威理念,以行政法来规范行政法行为,就是行政法治理念的核心内涵。主体的多元化是公共管理区别于传统公共行政的最大特点,不同的主体在行政法上的地位、权利(权力)与义务(责任)的规定性,使公共管理与行政法发生了关联,而各类公共管理主体的法律行为方式,则成为行政法对公共管理进行规制的核心内容。如果说法学视角的“行政法治的前提是行为法定,行为法定必须以完善的行政行为理论为条件”^[15],那么从公共管理角度上讲,行政法行为就是贯穿整个行政法学理论的核心概念范畴,公共管理视角的行政法学课程知识体系,应当以行政法行为论为核心,行政法行为论成为公共管理视角的行政法学课程知识体系的基石和理论主线。

3 公共管理视角的行政法学课程知识体系的知识模块及其逻辑关系

对行政法行为的关注,必然引发出行政法行

为之主体问题(需要解答谁作出行政法上的法律行为,应当具备哪些资格条件等)、行政法行为之本身理论问题(需要解答何谓行政法行为,如何作出行政法行为等)、行政法行为之监督问题(需要解答如何监督公共管理行为,对违法公共管理行为如何加以制止等)、行政法行为之救济问题(需要解答如何纠正瑕疵公共管理行为、如何补偿或赔偿违法公共管理行为所导致的侵害后果等)等相关理论问题的关注。而这四个方面的理论知识的学习,需要用以解释行政法基本原理为目的的行政法基础论(法理基础)来加以支撑。由此,从公共管理视角上看,公共管理类专业的行政法学课程知识体系,具体包括以下五个方面的知识模块:

首先,行政法基础论:行政法基础论主要解释行政法的基本概念、基本原则、基本功能、行政法关系(包括各类公共管理行为引发的公共管理法律关系、监督行政法律关系等)、行政法及行政法学的产生与发展等有关行政法的基础理论问题。对于缺乏基本法学理论基础和法律思维训练的公共管理专业学生来说,行政法基础论是学习行政法学其他专题理论的法学理论基础。

其次,行政法主体论:行政法主体即行政法行为主体,主要指公共管理主体(国家行政主体、社会公共管理主体等公共管理权行使主体)、公共管理对象(包括国家公共行政层面上的行政相对人或行政相关人、社会公共管理层面上的管理对象等公共管理权的相对人)、监督公共管理主体(国家权力机关、社会组织、公民等依法对公共管理进行监督的监督主体)等。行政法主体论主要解释公共管理活动中的各类行政法行为主体的概念、类型及其含义、法律地位、法定权力(或权利)与责任(或义务)等相关主体理论问题,注重有关公共管理组织的实体法知识的解释,为学习行政法行为论提供基本理论框架。

第三,行政法行为论:行政法行为是行政法上的行为主体即行政法主体依法行使法定权力(或者权利),履行法定责任(或义务),产生行政法上的法律效果的行为。从公共管理视角上看,根据行为主体的性质不同,行政法行为可分为国家公共行政行为(包括行政立法、行政司法、行政执法、行政合同等法律行为)、社会公共管理行为(依法创制行为规范、解决争议、执行法律规定、

建立契约等法律行为)、行政法制监督行为(国家权力机关、社会组织、公民等对公共管理进行的监督行为)、公众守法行为(依法行使行政法上的权利、履行行政法上的义务)等四种。行政法行为论主要解释与四种行政法行为的概念、成立要件、效力、形式、具体种类、程序等相关基本理论问题。公共管理视角的行政法行为论,注重的是行政法行为的程序法知识的解释。

第四,行政法监督论:从公共管理视角上看,行政法上的监督指的是对公共管理主体法律行为的监督。违法公共管理是行政法监督的主要对象,它指公共管理主体所实施的,违反行政法律规范,侵害受法律保护的公共管理关系或监督公共管理关系而尚未构成犯罪的有过错的(瑕疵)公共管理行为。行政法监督论主要解释监督公共管理的内涵、监督主体及其权利义务、监督的形式和方式、对违法公共管理的界定等监督公共管理方面的基本理论问题。公共管理视角的行政法监督论,注重行政法制监督的实体法知识的解释。

第五,行政法救济论:行政法救济是指当公共管理对象的合法权益已经或可能受到公共管理行为的不法侵犯时,通过解决公共管理争议的途径,矫正和制止公共管理行为,使受损害的管理对象的权益得到恢复和补救,为公共管理对象的合法权益提供法律保护。行政救济论简要解释旨在保护公共管理对象之权利而设置的行政复议、行政诉讼、行政赔偿等相关国家行政法律救济制度的基本概念、原则和当事人的权利义务、行为程序、评价标准等理论问题。公共管理视角的行政法救济论,注重救济的实体法知识的解释。

在以上五个知识模块中,行政法行为论是贯穿整体知识模块的核心,是连接其他四个知识模块的主线;行政法基础论是行政法行为论的基石,为行政法行为论提供基本的法理基础;行政法主体论是行政法行为论的前提,为行政法行为论的构成提供基本框架;行政法监督论是行政法行为论的延伸,为行政法行为论提供合法性评价依据;行政法救济论是行政法行为论的终结,为行政法行为论提供必要的法律保障。这五个知识模块,相互联系、相互支撑,有机地结合起来形成一个完整的公共管理视角的行政法学课程知

识体系。这一知识体系的教学内容安排,以行政法行为论讲解为主,其他四个知识模块相关理论则简要地解释基本概念和基本原理即可。

参考文献:

- [1] 古德诺.比较行政法[M].白作霖,译.北京:中国政法大学出版社,2005:6.
- [2] 董茂云,朱淑娣,潘伟杰,等.行政法学[M].上海:上海人民出版社,2005:11.
- [3] 胡建森.行政法学[M].北京:法律出版社,2005:12.
- [4] 马克思.《评普鲁斯最近的书报查令》[M]//马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第1卷.北京:人民出版社,1995:121.
- [5] 杨海坤,章志远.中国行政法原论[M].北京:中国人民大学出版社,2007:10.
- [6] 陈振明.公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径[M].北京:中国人民大学出版社,2003:4.
- [7] 姜明安.政府职能转变与行政管理体制改革[C]//中国法学会行政法学研究会.行政管理体制改革的法律问题.北京:中国政法大学出版社,2007:13.
- [8] 曹现强,王佃利.公共管理学概论[M].北京:中国人民大学出版社,2005:22.
- [9] 欧文·E·休斯.公共管理导论[M].彭和平,译.2版.北京:中国人民大学出版社,2001:6-7.
- [10] 皮纯协,张成福.行政法学[M].北京:中国人民大学出版社,2002:6.
- [11] 苏祖勤.行政法概论[M].武汉:武汉大学出版社,2008:10.
- [12] 温晋锋.行政法学[M].北京:科学出版社,2010:25.
- [13] 关保英.行政法学分析逻辑的认识[J].中国法学,2007(3):62-76.
- [14] 关保英.行政法时代精神研究[M].北京:中国政法大学出版社,2008:22.
- [15] 柳砚涛,刘雪芹,王秀慧,等.行政行为新理念[M].济南:山东人民出版社,2008:318.

On the knowledge system of administrative law from the view of public management

JIN Long

(College of Humanities, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: In the public management major, teaching purpose of administrative law courses is to cultivate students' s, conception of rule and cultivating lawful management behavior and cultivating the capacity for bearing the legal liability for their management. So administrative law courses in the public management major need to establish a new curriculum knowledge system that complies with public management practice. From the analysis of logic, construction of the curriculum knowledge system of administrative law courses from the public management perspective, needs to clear three fundamental questions: how to understand the administrative law from the perspective of public management? how many administrative law systems for the public administration activities to rely on? What is the useful knowledge for the public management major? Accordingly, the knowledge system of administrative law courses from the view of public management posed by the theory of the basis of administrative law and the theory of the subject of administrative law and the theory of administrative legal behavior and administrative law supervision theory and the theory of administrative legal relief. They are interrelated and mutually supporting and together constitute a knowledge system of administrative law courses in the view of public management. Among them, the behavior theory of administrative law is the main line in the knowledge system of administrative law courses. Other theories support the teaching content in the knowledge system of administrative law courses from the view of public management.

Key words: public management; administrative jurisprudence; curriculum; knowledge system