

科学发展观与行政法理性

袁楚风

(广西师范大学法学院,广西桂林541004)

[摘要] 科学发展观的核心与灵魂是以人为本。科学发展观为法学研究提出了新要求、新课题,科学发展观体现了重要的行政法哲学价值和方法论,即行政法“人本法律价值观”和行政法“全面、协调、可持续”方法论。科学发展观为评价行政法理性提供了标准和对象,为实现行政法理性运行提供了保障机制。

[关键词] 行政法理性; 价值观; 方法论; 标准; 机制

[中图分类号] D912 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2008)06-0013-04

科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。科学发展观是建立在马克思主义世界观和方法论基础之上的重要理论成果,是中国共产党创造性运用马克思主义世界观、方法论解决当代中国发展问题的新思路,是马克思主义与时俱进的又一生动体现。科学发展观以新的视野审视世界各国的发展理论与发展实践,注入了鲜明的符合时代特点的一系列新思想、新观念,为当代中国的发展提供了系统而明晰的坐标。“正是从这个意义上讲,胡锦涛同志反复强调,要用科学发展观统领全局”^[1]。

一 科学发展观视野下的行政法理性:价值观与方法论

(一)行政法理性分析

理性并不是中国特有的概念,何为理性?中国与西方的学术流派对理性有着多种不同的理解。人类理性的发展与时俱进,不同历史时期,人们根据不同的时代背景、社会状况和历史任务,为理性注入了鲜活的内容,体现了一个从低到高的发展过程。文艺复兴时期对理性的关注以及对“理”与“欲”的全面反思,为商品经济的发展创造了条件,自由、平等、竞争等理性观念为资本主义经济的产生与发展提供了思想条件,民主观念深入人心,公众对政府不再逆来顺受。对人类理性的探索与重构也为如何构建行政法、规范行政权设置了路标,资产阶级革命胜利后,资产阶级以分权制度、选举制度和代议制度等理性的民主政治制度取代了专制制度,确立了立法权、行政权、司法权三权分立原则,随后建立了司法审查制度,防止行政机关滥用行政权,至此,西方理性的核心通过形式理性的法律予以确认。

19世纪,西方理性研究逐步分野为两个部分:一是价值理性,是指由宗教、道德、审美一类价值意识从信念和道德方

面来决定的价值;二是工具理性,是指有预期目的从功用和利益上决定的价值,这样一个价值和諧的整体理性分裂成不同价值取向,两次世界大战的巨大灾难促使人们进一步对人类理性正义价值的思考,20世纪50年代以来,西方社会进入了一个平稳发展时期,这也是一个社会全面趋向理性化的过程,整个社会运用理性的方法思考世界。

行政法理性做作为一种“应然”是与价值相联系的。在法哲学研究领域,有法学家认为,“法律基本上是关于各种价值的讨论,所有其他都是技术问题。”^[2]宋功德教授在论述行政法哲学时指出,“与之相对应,行政法理性亦具有三重内涵:行政法价值演变、行政法理性变迁、行政法机制型构。”^[3]

(二)行政法理性的价值观与方法论

科学发展观作为一种崭新的发展观,它是对传统发展观的反思和超越,它意味着要建立一种全新的社会生产方式。而这种全新的社会生产方式必将开启一种有别于传统工业的新文明,并形成一整套有别于传统工业的经济、政治、法律、文化体制,从而促进人与自然的协调与和谐。可见科学发展观的提出不仅仅是改变人们的生活方式和生产方式,而且必将引发一系列价值观念的变革。这种变革反映在行政法哲学研究领域,则触发了行政法价值观念及其研究方法的变革。科学发展观为行政法理性研究提供了价值观念与方法论。

1、价值观

在行政法哲学研究层面上,科学发展观的“以人为本”提供了重要的行政法哲学价值观,即行政法的“人本法律价值观”。行政法人本法律价值观具有丰富的内涵:是科学发展观在法学领域的应用与体现,行政法人本法律价值观要求行政法律法规保障和体现人民利益,要合乎人性、尊重人格、

[收稿日期] 2008-05-26

[作者简介] 袁楚风(1976-),男,湖南隆回人,广西师范大学法学院硕士研究生。

讲究人道、体恤人情和保障人权;行政法人本法律价值观为整个行政法基础理论与制度创新提供了价值观念与价值支持;行政法人本法律价值观在行政法运行中体现了尊重人、依靠人、提高人、发展人的法的目标价值,行政法人本法律价值观体现了行政法学的中国特色、中国风格,表现了我国行政法学创新进入了新的境界。行政法的“人本法律价值观”具有重要的理论价值,具有全局性的特点,为我国行政法学理论研究、行政立法、行政执法、行政司法与行政审判提供了价值观念。

2、方法论

科学发展观“全面协调可持续”的基本要求提供了重要的行政法方法论或基本方法,即行政法的全面性、协调性、可持续性。行政法的全面性、协调性、可持续性的基本方法为我国行政法学研究、行政立法、行政执法、行政司法与行政审判提供了方法论。科学发展的“行政法人本法律价值观”为行政法理性注入了鲜明的符合时代精神的主题内容,提供了价值观念,科学发展观的“行政法全面、协调、可持续方法论”为实现“以人为本价值观”提供了方法和路径。

二 科学发展观视野下的行政法理性:评价标准与评价对象

(一)评价标准

人类历史就是人类从“非理性”走向“理性”的过程,也可以说是一部前仆后继追求理性,却又遭遇非理性、反理性的传统思维和现实权势的阻挠,踟蹰而行的血泪史:西方有布鲁诺追求科学真理,坚持日心说而被反理性的教会烧死,有政治理性的美国总统林肯废除黑人奴隶制度却遭受南方种植园园主权势的暗杀;中国有变法维新的政治理性启蒙,有五四运动追求科学民主的理性观念,更有清政府屠杀变法者的菜市口暴政,也有长达十年非理性的文化大革命。

科学发展观视野下的行政法理性标准:理性是人性,人不仅仅是法律的主体,同时也是法律的目的和手段;法律服务于人的发展,维护人的权利,满足人的需求,实现人的利益;理性是正义性,它体现了现代社会人们得到自由、平等、安全、共同福利等权利的正当性;理性是秩序性,政府维护社会秩序,实现行政法律秩序目的是为增进公民的自由,实现行政法律秩序的手段应当具有预见性、可控制性和可诉性,造成公民损失具有赔偿性或补偿性;理性是理智性,是宽容的、平和的,不是冷冰冰的,它要求行政立法机关的立法、行政主体的行政执法、行政司法机关的司法要有正确的思维方式和工作方法,理性的思维和方法应当是各种方法兼容并蓄,择善而从,应当是“全面、协调、可持续方法”。

行政法理性并非仅仅指行政主体的理性,它是指整个贯穿于行政法关系之中的法律理性,从理性的视角探究行政法存在的存在、完善与发展。科学发展观视野下的行政法理性要求行政与立法、行政与司法之间关系的理性化,要求政府与社会、政府与公民、行政主体与行政相对方之间关系的理性化。科学发展观视野下的行政法理性在于通过对行政法理性的认知,使人们更“理性”地把握行政法的发展方向,从而在规范行政立法、协调行政权力运作、调整行政主体与行政相对方关系、构建行政法运行机制、创制行政法律规范等方面,

更符合行政法理性的要求,从而实现行政法的人本法律价值观。

(二)评价对象

科学发展观视野下的行政法理性的丰富内涵为评价行政法理性提供了标准,二十一世纪的今天,世界各国法治已成为潮流,公共行政代之以积极行政,主动为民众服务,政府与民众的互动关系加强,形成行政依赖人民,人民依赖行政的新型行政关系,基于此种认识,我国提出了构建和谐社会理念。为更好地监督政府,保证行政权的正确使用,维护行政相对人的利益,政府与社会、政府与公民、行政主体与行政相对方之间关系理应成为主要评价对象:

1、政府与社会的关系

政府为实现对社会的有效管理,存在通常所称的“大政府小社会”、“小政府大社会”两种模式,计划经济时期的中国是典型的“大政府小社会”,现今美国的管理模式是“小政府大社会”。我们应当按照科学发展观的“行政法人本法律价值观”与“行政法全面、协调、可持续方法论”理性的分析两种模式,解放思想,不能固守古典自由主义的教条。现阶段主张“小政府大社会”模式,其实是不合时宜的:中国有自己的国情,中国是后发型国家、发展中国家,与西方发达国家各方面差距巨大,赶超任务艰巨,“小政府大社会”模式是不符合中国国情的;中国走的是非均衡发展道路,“我们的政策是让一部分人、一部分地区先富起来,以带动和帮助落后的地区,先进地区帮助落后地区是一个义务。我们坚持走社会主义道路,根本目标是实现共同富裕,然而平均发展是不可能的。”^[4]如果没有中央的权威,“先富带后富,最终走向共同富裕”的经济政策是难以实现的;中国目前处于经济社会发展关键时期、处于矛盾多发期,需要一个责任政府,责任政府是不能过“小”的;四川汶川“5.12地震”救援工作证明没有一个强有力的中央政府组织,救灾工作的开展是难以想象的,中国快速高效救灾工作的开展与2005年美国遭受“卡特里娜”飓风,美国政府行动迟缓的救灾形成了鲜明的对比。

政府管理社会的模式不能忽视世界政治和中国国情,不在于机械的“大与小”争论,而是按照科学发展观的行政法理性评价标准:政府对社会的治理是否有效,是否平衡,是否协调。

2、政府与公民的关系

一个理性的政府,必然是一个有限的、法治的、责任的、透明的服务型政府,这是构建和谐社会对各级政府的基本要求。构建服务型政府,让政府职能回归到公共服务上来是问题的关键,当然服务型政府并不意味着政府包揽一切,也不意味着社会和公民被动地接纳政府的恩惠。理性政府应当积极完善依法行政的制度建设,政府的各项职能必须围绕政府应承担的公共责任进行,建立责任政府、服务政府是建立理性政府的核心内容。

公民是政府权力的授权者,公民所授予政府的权力必须用于为公民的利益服务,“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”。在市场经济条件下,我们要构建社会主义和谐社会,

必须理顺政府与民众之间的关系,形成政府管理社会,公民监督政府理念。政府履行各项职能必须在社会和公民的监督之下,要保证公民最基本的知情权、选择权和监督权。

一个理性的社会和公民群体,必然需要一个个体理性、中介组织发达、社会结构稳定的社会状态。个体理性是社会理性根本基础。在这种状况下,宪政建设显得尤为重要,宪政建设是实现理性社会和理性公民的重要条件。在我国,宪法是舶来品,宪政建设缺乏先天的内生因素,中国宪政建设需要在全球化过程中不断借鉴和吸收人民逐步认同的普适价值,着眼于公民主体意识的培养。

3. 行政主体与行政相对方关系

在行政权的运行过程中,存在着一个两难的命题:既要有效保障行政权的运行,实现行政管理目的,又要有效控制行政权的运行,保障行政相对方的人权。学者们对行政法的基本理论或者基础理论存在分歧,其根本就在于对这一两难命题的解析与基本认识。控权论者看到对行政主体控制的必要性;管理论者看到了行政权有效运行的必要性;平衡论者看到了控权论和管理论各自的偏颇。要回答这一问题必须认识到这一矛盾和问题的基本方面和主要方面。是有效保障行政主体的行政权力运行比有效控制行政主体的行政权力运行更为重要,还是有效控制行政权力比有效保障行政权力运行更为重要?在现代社会,人们都认识到了实行法治的重要性,其实际上已经回答了这一问题,即有效控制行政主体的行政权力,保障行政相对方的权益更为重要。

任何行政法律法规都无法超越行政主体与行政相对方这一行政法基本关系,所有的行政关系都是围绕这一对基本关系展开的。如何评价它们之间的关系事实又回到行政法价值问题,即行政法需要什么样的价值。破解这一基本命题始终绕不开对行政法价值的回答。科学发展观为行政法价值选择以哲学的方式做出了高度概括的回答:以人为本的行政法价值。行政主体与行政相对方之间的价值判断、价值选择始终应当以人为本,而不能有其它标准。

三 行政法理性的实现与保障机制:行政行为司法审查制度

正如阿灵顿所言,绝对的权力必然是绝对的腐败;孟德斯鸠所言,权力的特征就是其一直要遇到界限为止。“在所有国家权力中,行政权力是最桀骜不驯的,因为它是唯一不需要借助程序就能行使的权力,所以它有极大的随意性和广阔的空间。”^[5]由于行政权具有管理领域广、自由裁量度大、以国家强制力保证行使等特点,决定了它既是与公民、法人切身利益最密切相关的一种国家权力,又是最动态、最容易违法或滥用的一项国家权力。^[6]如果不对国家行政权力进行有效的控制,国家权力必然会被滥用,必然会侵犯人权。

行政权是宪法和法律赋予国家行政机关管理政治、经济和社会事务的最重要的国家权力。根据资产阶级启蒙思想家的论述,行政权力是国家权力分立和法治理念的产物,行政权力具有政治性、国家意志性的特点。行政行为一词最早出现于法国行政法学。然而对于什么是行政行为,在理论上却仍然有着不同的学说。姜明安教授认为:“行政行为是享有行政权能的组织或个人运用行政权对行政相对人所作的

法律行为。”^[7]在行政主体与行政相对方这一行政法基本关系当中,行政权力规范、约束或指引行政相对方是通过行政方的行政行为实现的,行政行为是现实的、直接的。因此实现行政法理性运行需要建立一个机制规范行政行为,控制行政行为的随意性和桀骜性,即行政行为司法审查制度,以确保国家行政权力运行的理性。

随着我国经济社会的发展,公民权利意识的加强,对我国行政权力的运行提出了新的要求。中国目前处在一个发展的重要机遇期,又处在一个发展的矛盾凸显期。2008年贵州省瓮安县、云南省普洱市孟连相继发生了的严重群体性事件,最后都演化为严重的打、砸、烧群体性事件。我们不难发现两者背后的问题:一是当地政府公权力长期不当行使,行政权力的运行方式、价值取向扭曲,形成了特殊利益集团,导致当地政府失去了公信力;二是权利与权力机制失衡,代表“民生、民权”的权利虚弱。近年来群体性事件大量增加在一定程度上反映了行政权力运行问题已到了非下大力气解决不可的时候。科学发展观的提出顺应了时代变革的要求。科学发展观的“以人为本”是以民生为本,以民权为本。科学发展观的“以人为本”法律价值观中的“人”是具体的人,是现实中的人,不是抽象的人。科学发展观的“以人为本”的价值观念和“全面、协调、可持续”基本要求为行政领域提供了价值观念与方法论,同时为行政法学研究注入了鲜明的符合时代的一系列新思想、新观念,提出了新的要求和准则。科学发展观的行政法“人本法律价值观”与行政法“全面、协调、可持续性”方法论为构建合理的权利与权力机制、完善行政行为司法审查制度提供了标尺和路径,为行政权力的理性运行提供了保障机制。

(一) 我国行政行为司法审查制度的现状

对行政行为的司法审查是现代法治国家的基本原则,西方国家的司法审查制度包括违宪审查和违法审查,也就是宪法层面的司法审查和行政法层面的司法审查。我国的违宪司法审查制度还没有建立起来,当今中国只有行政法层面上的司法审查。我国现阶段的行政行为审查制度的现状是:(1)由于民主政治体制和宪政体制方面的原因,我国行政行为审查的范围相对狭窄。西方国家实行立法权、行政权、司法权三权分立,相互平衡、互相制约,其司法审查的范围相对而言比较宽。我国奉行以人大为中心的民主集中制,司法机关由人大产生并对人大负责,司法审查机关缺乏至上的权威;(2)行政行为审查法律制度与价值观念相对滞后。1990年10月1日《中华人民共和国行政诉讼法》施行,我国的行政司法审查制度才正式确立。由于我国《行政诉讼法》是在社会主义市场经济理论尚未确立的条件下出台的,其审查范围必然是与当时的时代特点相符合的。总之,现阶段的行政行为司法审查制度与现实需要还存在很大差距,需要建立、完善与现阶段市场经济相协调的行政行为司法审查制度。

(二) 完善行政行为审查制度的现实意义

第一,有利于更好的实现法律赋予公民的权利、保障行政相对人权益。我国宪法法律法规规定了公民享有广泛的权利,包括:人身人格权利、政治权和经济、社会、文化权利。

通过完善行政行为审查制度,将行政行为司法审查内容落到实处,使得行政机关和其它组织的行为置于司法审查之下,及时纠正不当行政,有效促进依法行政,从而保障了公民的各项权利;第二,是实现“依法治国”和“依法行政”的关键。我国现行的司法审查制度下,抽象行政行为、准行政行为和行政终局行为不受司法审查,造成了司法与行政分工在一定程度上失衡,使得司法权对行政权的制约力度不够;第三,是构建和谐社会的必要条件。构建和谐社会并不是意味着利益纷争和冲突的杜绝,而是在于建立一套行之有效的利益协调与监督机制,化解利益纷争与冲突。因此要积极探寻和创新行政行为审查制度。

(三)完善行政行为审查制度的主要内容

完善行政行为审查制度关键在于从广度、深度上拓宽行政行为审查范围:

第一,将抽象行政行为纳入审查。按照我国现行的行政诉讼法规定,相对人对抽象行政行为不得提起诉讼,由于其它监督机制又跟不上,抽象行政行为违法问题日趋严重,抽象行政行为具有反复性和适用范围广的特点,以致更多的行政相对人受到了侵害;第二,将准行政行为纳入审查范围。在现实生活中,除了行政机关和法律法规授权的组织外,还有大量的机构或组织行使一定行政权,进行特定的行政管理活动,例如各种行政协会、中介组织、公共设施、高等学校等。根据现行的行政行为司法审查制度,因为不具备行政主体资格被排除在审查范围之外,造成了这些组织有权无责,任意行政,事实上又剥夺了行政利害关系人的救济途径,这显然

背离了行政法治原则;第三,将行政终局型行政复议纳入审查范围。目前,行政权与司法权相互侵蚀,广泛的终局型行政复议事实上否定了法治国家公认的司法最终原则。

行政法理性的反思与追求,体现了人们对行政法公平、正义、秩序等法的价值的渴望。理性原则将以不同的形式在行政法范围内出现。科学发展观视野下的行政法理性正是以法哲学的方式,通过探讨行政法关系的理性成分,不断地提高人们对行政法理性的认知能力,因而更好地“驾御”行政法,规范、控制行政行为,最终实现行政权力理性运行。

[参考文献]

- [1] 李 龙. 科学发展观的法学解读[J]. 湖北民族学院学报, 2007, (2).
- [2] 吕世伦. 西方法律思潮源流论[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1993. 232.
- [3] 宋功德. 行政法哲学[M]. 北京: 法律出版社, 2000. 24.
- [4] 邓小平. 邓小平文选. 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993. 155.
- [5] 刘 莘. 中国行政法学新理念[M]. 北京: 中国方正出版社, 1997. 355.
- [6] 袁曙宏. 必须强化对行政权力的监督与制约[N]. 法制日报, 2002-10-31.
- [7] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 北京大学出版社, 高等教育出版社, 2007. 176.

The Scientific Development Concept and Administrative Law Rational

YUAN Chu - feng

(Guangxi Normal University, Guilin 541004, China)

Abstract: The core and soul of scientific development concept is putting people first. It provides new requirements and new issues for law study and reflects the important philosophical values and methodology of administrative law, the is, the legal values of putting people first and comprehensive, coordinated and sustainalde methodology. The scientific development concept provides standards and targets for a rational evaluation of administrative law and a guarantee mechanism for the rational operating of it.

Key words: administrative law rational; values; methodology; standards; mechanism