公共管理人才培养中的行政法教学

苏祖勤[1),]张荆红[2)],汤竟峰[3)]

([1)]中南民族大学 公共管理学院,湖北 武汉 430074;[2)]中南财经政法大学 哲学院,湖北 武汉 430073;
[3)]武汉科技学院 经济管理学院,湖北 武汉 430074)

摘要 我国高校公共管理类专业行政法教学一直袭用法学专业教学模式,本文对此提出了不同的意见。笔者认为,与法学专业培养"法律工作者"的目标不同,公共管理专业的着眼点是培养"公共管理者",因此,公共管理专业人才培养中的行政法教学应当在教学目标、教学内容和教学方法等方面突出自身的特点。

关键词 公共管理;行政法学;教学改革

中图分类号:G642.0 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2009)03-0107-05

Teaching of Administrative Law in Cultivation of Public Administration Talents

SU Zu-qin[1)],ZHANG Jing-hong[2)],TANG Jing-feng[3)]

([1)] *School of Public Management; South-central University for Nationalities; Wuhan, Hubei*, 430074;
[2)] *School of Philosophy; Zhongnan University of Economics and Law; Wuhan, Hubei*, 430073;
[3)] *School of Economics and Management, Wuhan University of Science and Engineering; Wuhan, Hubei*, 430074)

Abstract The teaching of administrative law in public administration majors has long employed the teaching mode of Law majors in China's colleges and universities. This paper puts forward different views that different from the objective of cultivating "legal worker" in law majors, the objective of public administration major is to cultivate "public administer". Therefore, the teaching of administrative law in cultivating public administration talents should have its own features in teaching objectives, teaching contents and teaching methods.

Key words public administration; administrative law; teaching reform

行政法学(或行政法与行政诉讼法)是高校法学和公共管理类专业(包括行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理等本、专科专业)的核心课程。由于行政法原本属于法学学科,而且我国由法学专家主导的行政法学教材出版较早(新中国第一部高校行政法教材是法学家王珉灿主编、法律出版社1983年出版的《行政法概要》,而公共管理类专业的发展是在1998年教育部颁布《普通高等学校本科专业设置规定》之后),相对也比较成熟。因此,长期以来,公共管理类专业的行政法教学从目标、内容到方法基本袭用法学专业教学模式。显然,这种状况是不合理的,应尽快予以改变。以下我们作初步探讨,就教于大方之家。

一、教学目标

公共管理专业行政法的教学目标当然必须与公共管理专业的培养总目标一致。换言之,作为核心课程的行政法,其教学目标应当为公共管理专业培

收稿日期:2009-01-06
作者简介:苏祖勤(1961-),男,教授;研究方向:民族自治行政、行政法。

养总目标服务。

公共管理专业的培养目标是什么呢？中国人民大学公共管理学院行政管理专业培养目标是这样描述的："培养具有公共管理、政策执行和法治行政理论素养及实践技能的政策分析、行政管理、非营利组织管理、公共项目评估以及社区管理等公共管理的专门人才。"[1]应当说，这基本上代表了当今中国高校公共管理专业的目标定位。概言之，培养合格的"公共管理者"是公共管理专业的主要目标。关于法学专业的培养目标，我们仍以中国人民大学为例，该校法学院规定："法学专业的培养目标是法律人才和治国人才。学生具有良好的法学思维，掌握法学基本理论和系统的法律专业知识；熟悉我国的法律法规及有关政策；了解外国的法律和法学动态；能够独立分析和解决实际法律问题。具有较强的文字和口头表达能力及论证才能；掌握律师实务、司法鉴定、法医等技术知识；有较好的外语听说读写能力，使学生成为既能从事立法工作和司法实务，又能从事法学教育和研究工作的德才兼备的高级法律专门人才。"[2]可见，法学专业培养的是法律实务、法学教学或法学研究等的专业法律工作者，它和公共管理专业的培养目标是不同的。具体来说，法律工作和公共管理是不同性质工作，两者对行政法知识或素养要求的着重点有一定差别。法律专业工作者如法官、律师等的工作是将现实中已发生法律问题或纠纷进行法律适用，职业素养的主要要求是对法律条文的透彻理解、诉讼程序和技巧的很好把握，注重的是了解法律条文"是什么"；而公共管理工作者可以说面对的是公共管理过程中未知的法律问题。换言之，他们是要依法行政，避免因行为不当引发法律纠纷或问题。因此行政法的学习主要是增加法律知识，培养法治意识，提高依法行政的能力或水平。在学习中主要应弄清楚法律条文"为什么"，注重行政法体系的总体把握而不是具体条文的记忆。从人治走向法治是当代中国公共管理最深刻的变化之一，其核心内容是行政权力的行使在法律的控制之下逐渐走向规范。在这一背景下进行的行政法教学无疑要将这种变化趋势和时代精神融入课堂。

二、教学内容

培养目标的不同必然影响到教学内容安排。具体来说，公共管理专业行政法教学应突出以下几方面内容：

1.着眼于培养学生的法治意识，突出行政法基础理论分析

如前所述，法学专业以培养法律专业工作者如法官、律师等为目标。行政法教学需注重法律条文的阐释及诉讼程序和诉讼技巧的探讨，而公共管理专业以培养公共管理者为目标，其行政法教学目的是培养学生的法治意识，因此要对行政法的精髓和实质——公共行政的法治化目标与过程进行深入剖析。可以考虑从以下几个方面入手：

(1)加重行政法基本概念阐释份量。任何宏大、高深的理论都是由一系列概念组成的，因此，学习和掌握理论的关键是要弄懂与该理论相关的核心概念。对于行政法理论来说，行政、行政权、行政法、行政法律关系、法治、依法行政等概念是其核心概念，可以将法学基础理论、行政法及行政学等相关学科知识有机结合，系统分析这些概念的基本含义、历史变迁和现实意义等，使学习者深入理解依法行政的内涵和基本原理，懂得为什么现代社会要强调对行政的法律规范和监督。举例说，通过对现代行政权的公共性(现代民主社会行政权来源于全体国民的授予)、广泛性(在现代"行政国家"时代，行政管理涉及社会各方面，相比立法、司法等国家机关而言拥有的职权更为广泛)、利益性(行政权力的行使如颁发许可证、财政拨款、批准建设项目等直接影响相对人的经济利益，也容易滋生腐败)等特征的深入分析，可以很好地说明行政法控权功能的必要性以及当前中国行政法治建设的紧迫性。再如，无论是行政学还是行政法学，"行政"一词都是学科体系中的核心概念。但是，两者在使用这一概念时的外延是有区别的，表现在：其一，行政法学只研究有法律依据并产生法律后果的行政行为，行政学则研究一切行政行为。如行政决策、行政领导、行政信息、行政效率、机关管理等，这些是行政学的重要内容，但却不是行政法研究的对象。其二，行政法关注的是行政的合法性问题，而行政学则更关心行政科学化，即如何通过科学手段提高行政效率。对此，行政学家伦纳德·D·怀特曾指出："行政法主要属于法律的范畴，其主要目的是对个人权利的保护。而公共行政的目的，则是对公共事务进行有效能的管理。……行政与行政法的目的不仅是不同的，而且有时也可能是相互冲突的。行政固然须受行政法条文的约束，也

须受宪法规定的约束,但是在限定的范围内,行政是可以追求最有效地实现公共目标的。"[3]把握行政学与行政法学在"行政"概念使用中的差异,可以使学生明白行政法是有边界的,并不是一切行政管理或公共管理行为都必须寻求法律依据。

(2)将"行政法的产生与发展"专列一章。目前出版的行政法教材多数没有行政法历史发展的内容,少数虽有相关内容,但比较简略。这种割裂历史与现实联系的做法容易造成学习者"知其然而不知其所以然",应当改进。具体来说,要通过系统考察行政法或行政法治的历史演进,阐明行政产生的经济、政治和思想基础,使学生了解行政法与现代市场经济、现代民主制度及现代民主政治文化之间的深刻联系,使学生能够从历史、经济、制度和文化的高度把握行政法的实质和内涵。

(3)注重法律条款理论基础与现实依据的分析。这就要求在行政法教学过程中,不仅要说明法律条款的具体内容"是什么",而且要详细解析"为什么",使学生领悟行政法的精神要义。例如,根据《中华人民共和国行政诉讼法》第 12 条的规定,抽象行政行为不可诉,这是我国与英美等许多国家行政诉讼制度的重要区别之一。我国为什么这么规定?这与我国的国情及法治水平有关:第一,根据宪法和组织法的规定,抽象行政行为的监督权和撤销权属于各级国家权力机关和上级人民政府;第二,从目前的情况看,我国司法制度还不很完备,法官的素质还有待提高,法院难以胜任对抽象行政行为的合法性审查;第三,行政诉讼在我国仍属起步阶段,受案范围不宜太宽。通过这样比较充分的现实依据分析,不仅有利于学生记忆,更重要的是便于学生把握法律规定的底蕴。

2.以依法行政为教学主题,突出我国行政法治现实问题

1999 年,我国宪法提出了"依法治国,建设社会主义法治国家"的宪政原则;2004 年国务院又颁布了《全面推进依法行政实施纲要》,依法行政已成为各级行政机关及其公务员行政行为的基本准则。围绕这一时代主题,公共管理专业行政法教学应突出依法治国、依法行政内容,关注当代中国行政法治建设。因此,可以考虑设置专章系统探讨中国行政法治问题。总体来说,改革开放 20 多年来,我国行政法治建设实现了六个转变,即:行政机关从主要依政策办事到主要依法办事的转变、官民关系从只可"官告民"到亦可"民告官"的转变、行政侵权责任从"落实政策到"国家赔偿的转变、人事管理从实行干部制度到推行公务员制度的转变、政府和政府工作人员从只监督他人到自己也接受监督的转变、对行政权的控制从只注重实体制约到同时注重程序制约的转变[4]。但正如国务院《全面推进依法行政实施纲要》所指出的,我国行政法治建设还存在不少问题,如制度建设反映客观规律不够,难以全面、有效解决实际问题;行政决策程序和机制不够完善;有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生;对行政行为的监督制约机制不够健全;一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄,依法行政的能力和水平有待进一步提高等。通过这些宏观背景分析,使学生能够从总体上把握中国行政法治现实,增强依法行政意识,提高依法行政水平。

3.相对淡化行政法学及行政诉讼法,强化程序法律知识的教学

公共管理类专业的行政法教学不是培养行政法专业工作者,因此,对于行政法学科理论方面的知识可以不涉及,如行政法学的含义、行政法学的历史发展及行政法学与其他学科的区别等;行政诉讼法的内容可浓缩为一章。与此相对应,课程名称宜采用"行政法概论",即行政法基本理论与知识的概要论说,而不宜用"行政法学"或"行政法与行政诉讼法"。同时,要强化程序法律知识的教学。"法即程序",这是法学界大多数学者的共识。程序合法是依法行政的重要内容,也是现代法治的重要观念。针对我国重实体轻程序的法制传统,针对现阶段行政执法和司法活动中大量的程序违法现象,行政法学教学应加强这方面内容的安排。

根据上述分析,我们认为,公共管理专业行政法的教学内容体系可如图 1 所示。

三、教学方法

毛泽东曾深刻地论述过任务(目标)与方法的关系问题。他说,"我们的任务是过河,但是没有桥或没有船就不能过。不解决桥或船的问题,过河就是一句空话。不解决方法问题,任务也只是瞎说一顿。"[5]这里讲的就是方法的重要性。因此,要实现公共管理专业行政法教学的目标或任务,还必须解决教学方法问题。综合来说,我们认为公共管理的

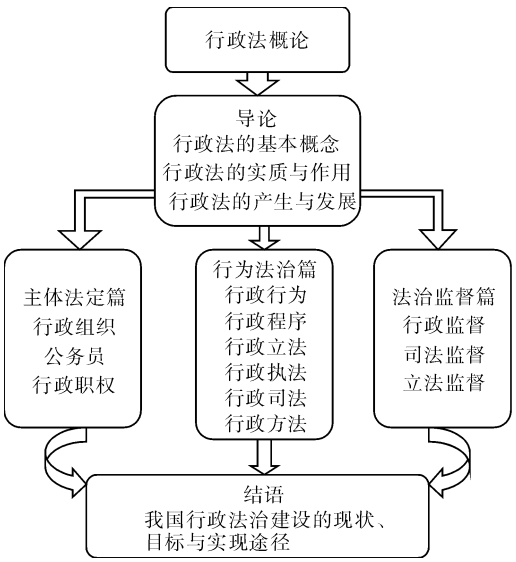

图1 公共管理专业行政法教学内容体系示意图[6]

行政法教学在方法上应注意以下几个问题：

1.**突出行政法教学内容的整体性**

行政法治意识或精神蕴藏于宏观或整体的行政法之中，因此，公共管理专业行政法教学主要目标是帮助学生从宏观或整体上把握行政法知识体系。目前，不少法学专家主编的行政法教材将行政法知识分章阐述，没有分“编”，而且章节分得很多、很细，这对于非法学专业的公共管理学科学生来说学习有一定不便，容易造成知识“零碎”。如，由著名行政法专家、中国政法大学副校长马怀德及武汉大学叶必丰教授分别主编的《行政法与行政诉讼法》都只有章，无“编”，前者有24章，后者为31章，好似24或者31个知识点或专题；被高校广泛采用、由姜明安主编的《行政法与行政诉讼法》虽然分了编(6编)，但却有38章之多，仅“行政诉讼”就分为10章，过于细化，至少是不利于非法学专业的学生从总体上把握行政法。因此，可以考虑按照行政管理过程或内容的逻辑关系将整个行政法内容划分为有机联系的几大板块，每“编”或“篇”应当有个导言，说明该编在整个行政体系中的地位、与上下编的关系，以及编内每章之间的联系。至于怎么分编，除上述笔者的“总论→主体法治篇→行为法治篇→法治监督篇→结语”板块模式外，还有一些其他模式值得借鉴。如，黄德林、夏云娇主编的《行政法与行政诉讼法》分为绪论、行政法主体、行政行为、行政程序、监督行政、行政救济等6编21章；皮纯协、张成福主编的《行政法学》分为行政法学导论、行政组织法、行政行为法、行政程序法、行政监督与行政救济法等5编25章；张世信、周帆主编的《行政法学》分为导论、行政主体规范、行政行为规范、监督行政规范5编19章。

2.**注重行政法与行政管理(或公共管理)原理的有机结合**

这是基于如下几点考虑：其一，从历史真实和逻辑推演来看，行政法的产生源于人类行政管理发展的需要，也是人类行政管理发展的结果。虽然古代社会已经存在某些行政法律规范，但真正意义上的行政法律体系产生于西方资产阶级国家政权建立之后。因为在“近代以前行政领域里，并非法而是人支配一切”[7]，所谓的行政活动是君主借国家之名贯彻个人的意志。君主的意志就是法律，所以君主的权力(包括行政权)实际上是不受法律制约的。资产阶级革命才使行政从国家的职能中分化出来，并与法治结合，成为民主制度与法律约束下的法治行政。因此，紧扣法与行政结合的主题，能更清楚地说明行政法的实质；其二，公共管理专业行政法教学的目标是培养公共管理人才，它要求行政法的讲授围绕行政(公共)管理原理展开；其三，行政管理学是公共管理专业学生的专业必修课程，从行政管理原理角度阐释行政法容易为学生所接受，教学效果会比较好。

3.**注意回应行政管理实践的新发展**

随着政治民主化及政府职能社会化的发展，特别是由于20世纪70年代末80年代初发端于西方国家的“新公共管理运动”的影响，非政府组织参与社会公共事务管理成为一种世界现象，当代行政与传统行政已经有了很大的变化。行政实践的变化应当、也必然引起行政法理论及实践的变化。事实上，许多英美法系行政法著作在讨论正当程序原则时，引用公立学校开除学生学籍或给予其他处分的案例，以及律师协会拒绝给律师发营业执照或吊销开业律师执照的案例。我国也出现了高等学校、足球协会等社会组织被提起行政诉讼的现象。在此情况下，传统狭义行政观已经不能很好地反映现实的变化及适应现实的需要。如果不作适当的回应或修正，不仅使学生感觉理论和实践两张皮，挫伤他们学习的积极性，甚至造成学生理论上的混乱。因此，对于行政法中“行政”的含义可以表述为：行政是指国家行政机关及法律、法规授权社会组织，为了实现公共利益，依法对社会公共事务实施的管理活动。只有这样，才能解释“行政主体”包括行政机关、法律法

规授权组织等行政法现象,以及当代世界高等学校等非政府组织成为行政诉讼被告的问题。另外,随着管制行政向服务行政的转变,行政合同、行政指导等柔性行政越来越被包括中国在内的当代世界各国所倚重。对于这些重大的行政实践的新发展,行政法教学内容应当有所反映。

4.**加强法学基础知识的补充与法学思维训练**

虽然我们强调公共管理专业行政法教学过程要重视融入行政管理(公共管理)原理和知识,但不容否认的是,行政法毕竟属于法学学科门类,它有法学色彩浓郁的概念体系和思维方式,如果不注意把握这些概念体系和思维方式,同样也学不好行政法。从目前情况看,公共管理专业学生除初高中阶段接触过一些简单的法学知识外,大学阶段也只是在公共政治课中学习过"法学基础",基本没有接触法律逻辑学、法律文书等法学专门课程,法学的基本训练比较缺乏。因此,可采取一些措施弥补。如法律部门、法系、上位法与下位法、法律适格、罪刑法定等等概念或宪政原则,非法律专业的学生比较陌生,可以在第一次授课时提示学生通过阅读法学词典等方式尽快补充相关知识。

另外,在授课过程中,可以通过一些提示注意培养学生法律思维和法律语言能力。如,在日常生活中,老婆、爱人、妻子等我们都可以使用,但只有"配偶"是法律语言,才可以在法律文书或诉讼中使用;法律文书或论文的撰写忌用文学夸张,亦忌情绪化的表达方式,如不宜用"丧心病狂"、"狗急跳墙"、"不杀不足以平民愤"之类语词形容犯罪嫌疑人。此即所谓"法不容情"的现代法治精神。

参　考　文　献

[1] 中国人民大学公共管理学院. 行政管理专业介绍[EB/OL]. [2008-10-27]. http://www.mparuc.edu.cn/displayxlxw_02.asp? name.

[2] 中国人民大学法学院. 专业介绍:法学[EB/OL]. [2008-10-27]. http://www.law.ruc.edu.cn/admission/ShowArticle.asp? ArticleID=639.

[3] [美]伦纳德·D·怀特. 公共行政学研究导论[G]//彭和平. 国外公共行政理论精选. 北京:中共中央党校出版社,1997:47.

[4] 姜明安. 中国法治发展进程调查报告[M]. 北京:法律出版社,1998:1-8.

[5] 毛泽东. 毛泽东选集:第一卷[M]. 北京:人民出版社,1991:139.

[6] 苏祖勤,张荆红. 行政法概论[M]. 武汉:武汉大学出版社,2008:1-6.

[7] 张正钊,韩大元. 比较行政法[M]. 北京:中国人民大学出版社,1998:25-28.

(责任编辑:侯之学)