

□法学

解读经济法国家观与行政法社会观

余春琴

(石柱县人民检察院,重庆 409100)

[摘要] 在市场经济体制下,经济法和行政法都可以在一定程度上克服市场失灵现象。经济法的国家观主要关心国家权力在干预社会经济生活中应当使用哪些方式进行有效调控,如何规范、控制国家权力的行使。而行政法社会观要求行政主体在行使行政职权时,要更加注重社会公共利益的维护,更多的为社会公众提供社会服务。同时,经济法国家观与行政法社会观具有密切的联系,在共同调整市场的过程中,必须协调处理两者的关系,相互配合,不断发展完善经济法国家观和行政法社会观。

[关键词] 国家观;社会观;国家权力;社会公共利益

[中图分类号]DF4;DF3 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-3652(2010)04-0104-05

一 经济法国家观的理论解读

(一) 经济法国家观的内涵

在法学界,多数经济法学者都这样认为:经济法是控制市场失灵而产生的法律规范。在李昌麒教授的《经济法学》中,对经济法下了这样的定义:“经济法是在市场经济体制下市场由于存在的盲目性和滞后性,即市场失灵问题而产生的,是国家为克服市场失灵调节的盲目性和局限性而制定的调整全局性、社会公共性的、需要由国家干预的经济关系的法律规范。”^[1]也有学者这样定义经济法:“经济法是对社会经济调整国家经济行政主体在运用行政权调控、监督、干预、管理市场经济运行的活动中所形成的社会关系的法律规范的总体。可见,国家运用法律对社会经济生活的干预应当是经济法最本质的属性,经济法国家观是经济法理论和实践的核心问题,与经济法的宗旨目的、最终价值取向等经济法重大问题具有紧密联系。因此,全面理解、正确运用经济法国家观意义重大。”

在市场经济体制下,市场发挥基础的调节作用。但因为市场自身存在盲目性、自发性等缺陷,使得部分市场主体为了实现自身利益最大化,采取不正当竞争、垄断等危害市场秩序的手段获取经济利益,造成市场不能

正常、健康地运行。由此可知,单单依靠市场在资源配置中的基础作用,是无法实现对市场资源进行优化配置,有效促进经济的发展的。市场中必须需要另一种强势性力量的介入,来配合市场的基础性作用,规范市场主体行为,维护良好的市场竞争秩序。这时,经济法便应运而生,国家可以通过经济、行政、法律三种方式对市场进行有效地宏观调控,与市场共同促进资源优化配置。然而在市场经济中,国家应当采取何种方式、对哪些社会经济关系进行宏观调控是经济法中的一个重要问题,也是经济法国家观的核心问题所在。因此,笔者认为经济法国家观主要就是指在经济法中,规范国家权力的行使方式和干预范围,以及国家与市场之间的关系问题。也可以把经济法国家观概述成是一种关于国家权力在市场上的界限范围问题。

(二) 经济法国家观的发展

经济法国家观问题主要关注的是在国家调控社会经济关系的过程当中,国家权力的具体运行范围及其运行方式。而这些问题都是需要在社会具体实践中才得以体现的,通过不断地研究、分析我国各个阶段的经济生活,我们可以正确、全面地理解经济法国家观的精神和实质。

纵观我国历史上各个历史时期的经济制度,从统一六国的秦朝开始,就已经开始实施高度集中的中央集权制度。在秦朝制定的经济法规中,就有包括土地、商税、

[收稿日期]2010-04-12

[作者简介]余春琴(1985-),女,重庆铜梁人,重庆市石柱县人民检察院干部。

自然环境保护、金融财政等社会经济生活的各个方面的内容。到了汉朝后期，国家将铁和盐实行国家专营的方式经营，使国家对社会经济生活的控制作用进一步加强。后经过唐朝的唐律，宋元两朝，至明清最后中央集权的不断巩固，国家对经济生活的控制已经达到相当强的程度。经过半殖民地半封建社会时期，进入改革开放时期，我国开始进入全面发展经济建设时期。自引入市场经济体制以来，国家为发展经济的需要，相继颁布了一系列经济法律法规和法律性文件，如《不正当竞争法》、《反垄断法》等，使经济法的内容几乎包含了社会经济生活的各个方面。从我国经济法的发展过程中可以看出，经济法国家观继承并发展了古代各个时期的国家观精神，国家提高对经济的干预能力，经济法也不断对国家权力进行控制和引导，以实现国家和市场的良性互动，促进市场经济健康、快速发展。

（三）经济法国家观的核心问题

经济法国家观实际上就是关注的国家在市场经济生活的权力行使方式以及范围问题。在市场经济体制下，市场可以通过自发的调节起基础作用，同时国家也需要对社会经济生活实行宏观调控干预。只有把“看不见的手”和国家的有效干预联系起来，才能使市场正常、健康运行。由于经济法国家观具有现实性，在社会实践中，应当怎样处理市场与国家的关系，怎样规范、控制国家权力的行使就自然的成为经济法国家观中最核心的问题。一方面，经济法应当明确确定国家干预经济的范围和方式。在实践中，国家对社会经济关系的干预是通过行使国家权力，采取间接的、普遍的、宏观整体的方式而不是直接的、全面的方式对经济实施宏观调控。只有在经济法明确规定了国家权力行使的方式等问题，国家才能正确地干预和调节经济生活，利用国家权力为市场创造最好的自由竞争秩序环境。例如，国家可以对市场主体提供各种信息，有效弥补信息的不对称。另一方面，经济法应当规范、控制国家权力的行使。由于国家权力具有权威性和强制性，要求经济法必须防止国家之手的失灵，使国家调节市场有度与量的限制，以实现最大限度地保证市场个体的独立自由地位的目标，充分发挥市场的基础性作用。

二 行政法社会观的理论解读

（一）行政法社会观的内涵

行政法是国家重要的部门法之一，是调整行政关系、以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则

的总称。也有学者将其定义成为是调整行政主体行使其职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。在传统意义上，人们通常认为行政就是管理，是国家意志的执行，行政法只是单纯以政府为本位，追求和维护国家利益为价值目标的法律规范。然而随着社会经济的不断发展，社会公共事务的增多，行政法的本质、价值目标也在悄然发生着变化，人们开始怀疑行政国家控制全部社会公共事务的有效性，国家行政观念逐渐被打破。现代行政法与传统行政法相比，在本质上更多地体现为一种平衡法，要求在追求维护国家利益的同时，兼顾社会公共利益，提供公共服务，强调相对人对服务的交流与合作。同时，在除了国家行政之外，还存在着大量包括其他非国家公共组织的行政，例如社团以及公共企事业单位的行政。正如德国一位教授说过：“……有一点是肯定的，那就是市场机制没有能力在所有的情况下或对每一种财产都提供正义性的利益平衡……公共福利不可能依靠个人自由自动出现，而是必须在自由的条件下以积极的作用才能得到。平等自由取决于对个人自治的限制和重新分配财富。与消灭等级制封建制度对个人发展的障碍以及国家的强迫权和解放生产力相反，这个任务当然不能通过限制国家来得到解决，而只能使用国家权力得以实现。”^[12]因此，行政法社会观可以说成是行政主体在利用职权调整社会关系的同时，应当更多的兼顾社会公共利益，使政府能够更有效地为全体人民和整个社会提供最好的服务。

（二）从行政法的本质看行政法的社会观

18世纪的西方资产阶级主要认为，行政法的本质应当是一种“控权法”，即“其最初的目的就是要保证政府权力在法律范围内行使，防止政府滥用权力，以保护公民^[13]”。行政法的主要作用是控制行政权，对行政权实行法律控制。在任何国家，行政权力都是强制他人服从的，而其存在及运行存在损害他人利益的可能。因此，行政法必须对行政权力加以控制。20世纪初，随着经济与科技的发展，生产的高度社会化，纯粹的市场调节的弱点逐渐暴露出来。市场失灵再加上国家公共事务的急剧增多，国家必须利用其行政权力进行管理，体现为一种高度集中的社会主义计划经济体制。而后，“管理论”因为不能适应市场经济发展的需要，逐渐被“平衡论”所替代。“平衡论”认为行政法应当“在总体上平衡行政主体与相对方的权利义务关系，兼顾公共利益和社会利益”，以建立和维护民主与效率有机统一、协调发展的法的秩序。^[14]

因此，“平衡论”中体现了对行政法社会观的要求。

即要求现代行政法应当以平衡各种利益为重点, 弱化国家权力的行使, 从管理行政逐步过渡到服务行政。并且, 行政主体在实施行政行为时, 应当更多的采取非强制性行政方式, 有效地为全体人民和整个社会提供优质的服务和便捷地实现社会公共利益。

(三) 行政法社会观对现代行政法的要求

新的发展试图寻求公共组织与私人发展、政府与市场之间新的平衡。因此, 新的半自治非政府组织作为介入公共法人地位和私法法人地位之间的混合物而大量出现。社会中介组织参与公共事务的管理和公共服务等方面的作用日渐突出, 成了协调政府与社会关系的平衡器。同时, 针对不断出现的各种社会问题, 政府职能也在发生变化, 越来越多地采用带有契约、指导、协商、帮助等权力色彩较淡, 强制功能较弱的柔性手段来服务公众、管理社会。行政指导、行政合同、行政激励等非强制性行政方式的广泛使用, 提高行政效率, 增进了行政民主保证了行政目标实现的公平、平等。并且, 国家行政建立在集权的基础上, 突出行政权在行政管理过程中全面无限制的干预以维护其优越的管理地位, 强调政府的集中管理。行政法社会观打破了传统管理理论的模式, 要求公共行政的主体, 站在社会与民众的立场为公众服务。政府行使职权的目的是使政府能够更有效地为全体人民和整个社会提供更好的服务。

因此, 在行政法社会观要求下, 现代行政法必须扩大行政方式的范围。除了传统意义上单纯的管理手段以外, 行政法社会观要求应当广泛使用行政指导、行政计划、行政调查等各种行为制度。因为非强制性的行政手段可以有效融合行政机关的行政目标和相对方的创新能力, 有助于公共目标的实现。同时行政法社会观强调维护社会公共的利益, 行政关系双方当事人地位尽量的平等, 能够进行公正、平等的行政行为。现代行政法必须注重对相对人权利的尊重, 确立为更好地实现相对人的权利为目的, 积极创造条件促进相对人权利的增长。最后, 行政法社会观要求现代行政法必须从管理为主过度到服务为主。服务型行政主体在事实行政权力时, 由于其行政执法方式的行政权力色彩淡化, 非强制的服务色彩日渐浓厚, 有利于行政职能的履行和社会公共利益的有效维护。

三 经济法国家观与行政法社会观的关系协调

在市场经济体制下, 经济法作为专门为克服市场失灵而制定的一门法律规范, 其本质属性主要是国家通过

权力的行使对社会经济生活进行有效干预。但国家权力具有强制性和权威性, 因此必须限制国家权力的行使方式和范围, 这也是经济法国家观问题核心所在。而当前逐渐盛行的行政法社会观恰恰能对经济法国家观问题给以科学性的指导。国家在干预市场经济的过程中, 必须将经济法国家观和行政法社会观两者密切联系起来, 相互配合, 共同促进经济的发展。

(一) 两者都是为了实现社会利益与个人利益的一致

运用国家权力对市场进行干预是经济法的本质属性。而经济法国家观要求国家权力的行使必须通过合理的方式, 能为市场主体创造出最好的自由竞争秩序环境。即强调对国家权力行使的规范和控制, 旨在能充分发挥市场的自发调节作用, 两者一同促进经济的健康发展。在现代行政法体系中, 行政法社会观要求行政主体应当更多地维护社会公共利益, 尊重相对人的权利。双方能够相互信任, 充分调动双方的积极性和创造性, 以实现社会公共利益与国家利益的最大化。由此可见, 一方面经济法国家观强调对国家权力行使的规范和控制, 另一方面行政法社会观重在实现对相对人权利的尊重, 创造一种更加平等的秩序, 最大限度地为社会公众服务。从本质上讲, 两者都是在维护社会公共利益与个人利益的一致。

(二) 行政法社会观可以科学指导经济法国家观

在市场经济体制运行中, 处理好经济法国家观与行政法社会观两者的关系就显得尤为重要。因为, 对社会公共利益的维护不能建立在损害个人利益的基础上, 必须既保证国家权力对社会经济的宏观调控和有效协调, 同时又保证经济个体在市场竞争中的权利、自由和平等, 实现个人利益和社会利益的有机统一和平衡。但是, 政府在维护社会公共利益的过程中, 往往会采取损害相对人的利益的方式实现公共利益。正如亚当·斯密曾在他的著作中所说: 在政府中掌权的人容易自以为非常聪明, 并且常常对自己所想象的政治计划的那种虚构的完美迷恋不已, 以致不能容忍它的任何一部分稍有偏差。他不断全面地实施计划, 并且在这个计划的各个部分中, 对可能妨碍这个计划实施的重大利益或强烈偏见不作任何考虑。他似乎认为他能够像用手摆布一副棋盘中的各个棋子那样容易摆布偌大一个社会中的各个成员; 他并没有考虑到: 棋盘上的棋子除了用手摆布时的作用外, 不存在别的行动原则; 但是, 在人类社会这个大棋盘上, 每个棋子都有自己行动的原则……^[5]

因此, 怎样规范国家权力的行使方式和干预范围成为了经济法国家观的核心问题。笔者认为, 行政法社会观在此方面可以对经济法国家观起到科学、全面的指导

作用。行政法社会观是随着社会的不断发展而产生的，现代行政法体要求政府在行使权力进行行政活动的过程中，必须更加尊重相对人的权利，向服务型政府过渡。行政方式可以采取多样化的方式，大量引入行政指导、行政计划、行政调查等各种非强制性行政手段，提供优质的服务和便捷地实现公共利益。同理，国家干预经济的过程中，应当以行政法社会观为指导。即国家采用间接的、指导性的宏观调控方式进行宏观调控，认真做好为市场主体提供各种信息的工作。针对行政法中的行政法律关系主体而言，经济法中的国家与市场就如同行政主体与行政相对人的关系。国家在运用国家强制、权威的权力对市场经济进行干预时，对市场主体的行为应当起到一种科学指导的作用，为市场提供各种信息，提供优质的服务。

四 经济法国家观与行政法社会观的完善

（一）当前经济法国家观与行政法社会观中存在的误区

随着我国市场经济体制的建立和经济的不断发展，国家对社会经济生活进行高度控制，即命令经济和运动经济的时代已经结束，经济法国家观的作用正在逐步减弱，国家给予市场主体自由活动的范围明显扩大。目前，国家改变了以前全面统治经济生活的方式，利用经济、法律和行政手段加大对市场监管的力度，优化宏观调控的手段，即更多的是采取行政计划、行政指导等非强制性行政手段，注重对行政相对人权力的尊重，旨在提供公共服务，以实现公共利益与国家利益的最大化。

然而，由于经济法国家观、行政法社会观包含了多个方面的内容，再加上经济生活的纷繁复杂，也使得对两者的理解存在不确定性和复杂性，对应当如何正确协调两者的关系这个问题难以确定。经济法国家观关注的是国家权力在社会经济生活中的行使界限问题。如果经济法不能有效规范、控制国家权力的行使；或者是国家不能运用恰当、合理的手段进行宏观调控，那么都不能有效实现国家进行宏观的目的，与市场一同促进市场经济秩序的健康发展。而在具体的社会实践中，对经济法国家观与行政法社会各自的含义及其两者的关系往往会产生一些极端的理解。第一种理解是在市场经济体制下，市场经济已能够通过市场的基础调节作用，可以使资源得到优化配置，促进经济发展，完全无需国家对经济的干预。而第二种理解则是，由于市场具有自身的缺陷，因此不能有效调节，合理分配市场资源，国家应当采取

各种措施对市场进行有效管理最好是如同家长式的管理一样，帮助各市场主体实现利益最大化。这种国家直接对经济实行管理的理论，导致了当前我国经济发展中存在诸多问题，严重阻碍市场经济的健康发展。例如，目前国家垄断和控制的资源过多，对掌握这些资源的人又缺乏相关的监督、管理体制，导致了国家垄断资源的大量浪费、流失，资源利用率低下的局面。一部分人在利用职权占用、侵吞国家公共资源，谋取私利；而同时我国却面临着严峻的资源短缺形势，有限的资源已不能有效满足经济发展的需要，严重阻碍了经济的发展。

而我国行政法是从上世纪80年代后期得到迅速发展的，但却主要保护公民的自由权和自主权，忽视了对公民权利的保护。这一认识误区导致了在《中华人民共和国行政诉讼法》制定中，主要保护的是公民的人身权和财产权，不能充分体现维护社会公正的政府职能和由此产生的公民权利。目前在我国社会发展过程中，一系列民生问题出现。如农民工合法权益保障问题、流动子女不能平等享受义务教育权利等。

（二）经济法国家观与行政法社会观的发展

市场由于其不完善性，要求国家对经济生活进行实施有效的宏观调控。但同时，由于社会的不断发展，国家职能也在发生变化，现代行政已经在向公共政府、服务行政转变，行政主体向行政相对人提供的是一种公共服务，而不是传统的管理者与被管理者之间的行政管理关系。一方面是经济法国家观要求国家对经济生活进行干预，而另一方面行政法社会观要求国家职能向提供政府职能转变，提供公共服务，旨在与相对人之间形成一种服务与合作、沟通与回应的良好互动关系。因此，如何协调处理好两者的关系，怎样规范国家干预经济生活的范围和手段，使国家既能实施有效的宏观调控，又能积极、全面地向社会提供各种公共服务，是研究经济法国家观与行政法社会观问题的关键所在。

大量社会中介组织的产生，行政指导、行政计划等各种行为方式的发展，对我们如何完善经济法国家观与行政法社会观给出了很大的启示，也在一定程度上反映出了经济法国家观和行政法社会观的发展趋势。该趋势为：在市场调节过程中，应当充分协调经济法国家观和行政法社会观两者的作用，使两者相互配合，共同促进市场经济健康、快速发展。即国家对需要进行干预的市场关系进行有效的宏观调控，同时也采用多种非强制性行政手段对市场主体提供各种公共服务，强化国家利用经济手段协调国民经济的能力，弱化单纯的强化行政管理能力。并且政府要加强对公民的公共医疗、公共教育、

养老保险、公平就业等公民受益权的保护,做到真正维护社会公正和保持社会和谐。

综上,我们对经济法国家观、行政法社会观各自的含义以及两者的关系应当有了全面的理解。经济法国家观要求国家对需要市场干预的经济关系进行有效的宏观调控,提高国家宏观调控经济的能力,减少行政管理权力的实施。同时,行政法社会观要求打破国家行政的观念,优化国家实施宏观调控的方式、手段。国家要从社会经济的管理者向指导者身份转变,变“运动员”为“裁判员”,更多地采用行政计划、行政指导等非强制性行政手段积极地为主体提供信息,创造各种有利条件,提供公共服务,实现公共利益与国家利益的最大化。

[参考文献]

- [1]李昌麒.经济法学[M].北京中国政法大学出版社,2002.70.
 [2]乌尔海希,巴迪斯.德国行政法读本[M].北京:高等教育出版社,2005.431.
 [3]威廉·威德,行政法[M].徐炳译.北京:北京大学出版社,1997.38.
 [4]罗豪才.现代行政法的平衡理论[M].北京:北京大学出版社,1997.35.
 [5]亚当·斯密,道德情操论[M].蒋自强等译.北京:商务印书馆,1997.302.
 [6]董保华.论经济法的国家观[J].法律科学,2003,(2):

56-64

- [7]博登海默.法理学——法律哲学及其法律方法[M].邓正来译.北京:中国政法大学出版社,1999.197-203.
 [8]罗豪才,甘雯.行政的“平衡”及“平衡论”范畴[J].中国法学,1996,(4):48-55.
 [9]郭润生,宋功德.控权——平衡论——兼论现代行政法历史使命[J].中国法学,1997,(6):48-49
 [10]沈荣华.现代行政法[M].天津:天津大学出版社,2003.241.
 [11]宋永寿.管理、控权到服务与合作——我国行政法发展的历程与方向[J].现代法学,2000,(6):32-36.
 [12]何春杰.市场经济中政府行为的作用及其局限性[J].统计与决策,2005,(1):30-31.
 [13]关保英.现代行政法的终结与后现代行政法的来临——后现代行政法精神之论析[J].河南省政法管理干部学院学报,2006,(4):1-20.
 [14]焦利.中国行政法的传统之根与未来之路[J].上海行政学院学报,2007,(1):84-90.
 [15]刘晓峰.国家适度干预经济的法律分析[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2007,(5):94-96.
 [16]李昌麒,张波.论经济法的国家干预观与市场调节观——对国家与市场分析范式的一种解读[J].甘肃社会科学,2006,(4):4-9.
 [17]薛克鹏.国家干预的法律分析[J].法学家,2005,(2):87-95.

[责任编辑:何来]

Interpreting the State View of Economic Law and the Social View of Administrative Law

YU Chun-qin

(People's Procuratorate of Shizhu County, Chongqing 409100, China)

Abstract: In market economic system, both economic law and administrative law can overcome the malfunctioning of market. The state view of economic law mainly concerns about the intervening means of state power in adjusting effectively the social economic life, regulating and controlling the state power. The social view of administrative law requires that while exercising administrative power, the administrative subjects should pay more attention to maintaining social public interests and provide more services for the society and the public. At the same time, the state view of economic law and the social view of administrative law are closely related. In their joint efforts to adjust market, it is a must to balance their relations so as to constantly improve the state view of economic law and social view of administrative law.

Key words: state view; social view; state power; social and public interests