

第一章 部门行政法研究与行政法总论的改革^{*}

行政法总论在中国行政法学中占据了最为主要的地位,它以总体的行政和法作为研究范围,旨在建构出行政所需遵循的法治国原理的具体内涵,其任务不在于精确回答个别领域的个别问题,而是要提供相应的秩序理念和架构,让行政受到法律的制约,为所有行政活动提供概略性的指引。^① 在中国已有的行政法学教科书中,绝大多数仅包括行政法总论的内容;^②在中国已发表的诸多行政法学著述中,行政法总论的研究也占据了绝对支配地位。

中国当代的行政法可谓与市场经济体制改革和建设同步而生。基于民事权利保护的需求,基于经济体制改革确立企业自主权的需求,使得我国形成了以命令-控制型权力为主要规范对象,以保护公民、法人和其他组织个体权利为中心的行政法。^③ 但随着中国国家和社会关系的剧烈变化,在秩序行政法框架下构建的中国行政法学体系,显得多少有些不敷现实之需。因此,行政法应适应社会发展的需求,进行研究方法的改革,^④而通过研究部门行政法,回应现实具体问题,反哺行政法学理论,不失为其中一条重要的途径。

部门行政法的研究,不仅有助于贴近现实,寻找出问题的因应之道,还有利于从具体领域中累积学术素材、学术论点、学术进步,来印证、反思与发展行政法总论。近年来我国行政法学者在警察、都市、教育、社会保障、食品、能源等部门行政

^{*} 本章部分内容曾刊于《当代法学》2010年第2期。

^① 黄锦堂:《行政法的发生与发展》,载翁岳生编:《行政法》(上卷),中国法制出版社2009年版,第80页。

^② 近年来不多的例外,可参见朱维究主编:《中国行政法概要》,中国人民大学出版社2009年版。该书第六编题为分论,其中包括部门行政法概述、警察行政概述、社会保障概述三章。

^③ 参见于安:《论我国社会行政法的构建》,《法学杂志》2007年第3期。

^④ 参见于安:《行政法的生命在于适应社会需求》,《法制日报》2007年3月2日。

法领域都取得了一定研究进展,也有多位学者就部门行政法研究发表了自己的见解。^① 在本章中,笔者将以近年来自己相对用力较多的药品行政法领域为例证,来论述行政法总论的体系性功能,探讨展开部门行政法研究所面临的挑战,所可能的进路。探讨部门行政法研究有可能秉承怎样的理想学术风格,探讨部门行政法对行政法总论改革的可能贡献,以期获得某些更具普遍意义的学术结论。

第一节 行政法总论的体系性功能

在德国,行政法学最初发轫于18世纪的国家学和行政学,又同警察学、警察法有密切的联系。^② 之后奥托·迈耶摒弃了以行政法各论为对象来撰写行政法教科书的风气,利用概念法学的进路,参考和援用民法上的概念术语,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,并组合成一个逻辑一致、相对自治的行政法总论体系。^③ 此后,行政法学逐渐将视野限定在法律解释、法律的技术分析、法律体系和合法性上,建立起用以统合各种终极价值、法原理原则、基本法律命题、法律制度、法律概念,乃至一般法律秩序的判定标准。^④

自1989年《中华人民共和国行政诉讼法》颁布之后,我国开始建构以具体行政行为概念为核心,以司法审查为关切,以规范和控制行政权力为主线的行政法总论体系,这样一个行政法总论体系尽管仍有缺憾,仍处于不断发展和完善之中,但仍具有相当的学术和实践意义。这体现在如下三个方面:

首先,从法律实务的角度出发,行政法总论具有“存储器”功能,它有助于减轻行政管理实践与司法裁判实务上的负担。^⑤ 例如,在药品行政中,会涉及对药品召回、药品违法广告公告、行业禁入等活动方式性质的讨论;在日常的药品监督管理中,会涉及对处于连续状态的药品违法行为的法律适用,变更生产经营地址时违法行为发生地的认定,以欺诈手段获得药品批准证明文件效力等问题。这些看似繁难的问题,看似新颖的现象,在求诸于行政法总论体系定位之后,可以获得法治国家下的外形轮廓,并进而寻求对其加以规范和控制的途径。行政法总论有助于形

① 参见余凌云:《部门行政法的发展与建构:以警察(行政)法学为个案的分析》,《法学家》2006年第5期;杨建顺:《行政规制与权利保障》,中国人民大学出版社2008年版,第40-44页;宋华琳:《部门行政法研究与行政法总论的改革——以药品行政领域为例证》,《当代法学》2010年第2期。

② 参见[德]平特纳:《德国普通行政法》,朱林译,中国政法大学出版社1999年版,第5页。

③ 参见[德]奥托·迈耶:《德国行政法》,刘飞译,商务印书馆2002年版;高秦伟:《反思行政法学的教义立场与方法论学说——阅读〈德国公法史(1800—1914):国家法学说和行政学〉之后》,《政法论坛》2008年第2期。

④ 参见赖恒盈:《行政法律关系论之研究》,元照出版有限公司2003年版,第50页。

⑤ 参见陈爱娥:《行政行为形式—行政任务—行政调控》,《月旦法学》2005年第5期。

成更为明澈、更切中事物本质的法律思维,有助于把握个别中的一般,它不为个别领域中的个别问题给出答案,却给出了通向答案的方向。

其次,行政法总论具有法解释学的功能。^①例如,在药品行政法律规范的适用中,即需借助立法史解释、目的解释、体系解释的方法,厘清《药品管理法》第102条“药品”定义的内涵和外延,厘清“药品”和“食品”“保健食品”的区别;需要在《中华人民共和国政府信息公开条例》的框架下,理解药品规制中的政府信息公开及商业秘密、个人隐私保护的范围。借助行政法总论中的法律概念和法律制度,有助于廓清个别行政领域中层级各异、数量众多的法律规范的具体意蕴。

最后,行政法总论体现了行政法的人权保障功能,体现了对部门行政权的规范与控制。在我国,往往会因循国家部委的工作流程和一般制度,来架构相应的部门行政法体系和实体内容;在药品等高度专业性领域,其艰涩的术语和庞杂的制度安排每每使得法律学人和公众望而却步,使得制度架构更加成为行政系统内的“炉内灶”;在设计部门行政法律规范时,会更注重如何更好地管理行政相对人,却忽视了行政相对人权益的法律保护。这更凸显行政法总论的意义。行政法总论中相当一部分内容源自宪法的制度、原则和原理,行政法总论作为沟通宪法和部门行政法的桥梁,所提供的秩序理念和架构,构成了对部门行政法的体系建构、政策选择、实体内容设计的约束。例如,可以运用依法行政、比例原则、信赖保护原则等行政法总论的原理,来审视药监部门推行的驻厂监管、电子监管码、飞行检查制度的合法性与合理性。

第二节 行政法总论之下展开部门行政法研究的意义

尽管行政法总论对部门行政法具有思维和论证上的指引功能,但一套放之四海而皆准的行政法总论学理体系,并不能成为解决诸多部门行政法领域诸多问题的万灵丹。随着时代的发展,行政法总论亦凸现出其美中不足,亦使得部门行政法研究成为当务之急。

一、部门行政法研究与行政法制建设的推进

目前中国行政法理论和实践过分偏重于行政法总论,偏重于行政法一般原理

^① 参见 Eberhard Schmidt-Aßmann:《行政法总论作为秩序理念——行政法体系建构的基础与任务》,林明锵等译,元照出版有限公司2009年版,第6-7页。另外需要指出,笔者本书的旨趣是药品行政法研究,但正如有学者指出的,我国不仅至今尚未建立体系完整、结构严密的“行政法教义学”,这一领域的既有研究也存在诸多混沌不清、粗放乖违之处。参见赵宏:《行政行为作为行政法教义学核心的困境与革新——兼论我国行政行为学理的进化》,载《北大法律评论》(2014)第15卷第2辑,法律出版社2015年版,第507-536页。

和制度,忽视部门行政法和具体的运作,这造成行政法学理论体系有时候远离社会生活实际。^①但实际生活中任何行政法制和公共政策的议题,行政管理和行政审判实践中任何具体的事件或案件,必定是同某一具体行政领域相联系的。在中国,行政法学者们或对部门行政法关注不多,或对多个部门行政领域开展蜻蜓点水或游击式的研究,面对金融监管、城市治理、职业安全等现实问题,行政法学者总体上处于失语的状态。学术研究的匮乏,也实实在在地制约着部门行政法治的进程。药品行政法的深入研究,能起到由抽象行政法理论通向生动行政实践的“桥梁”作用,从而增强行政法的应用性、可操作性,从而推进中国的行政法制建设。^②

二、部门行政法研究与行政法总论学理体系的建构

部门行政法的研究,有助于反思和发展行政法总论体系。行政法总论的优点在于体系和逻辑之美,但传统上以控制行政权为本位的行政法总论,无法把握行政国家下食品、药品、环境等新兴规制领域的内涵和特色。我们不仅可以在宪法基本权利、宪法规范、宪法原则的约束下,来建构行政法总论的学理体系;还可将部门行政法作为行政法总论的试金石,通过部门行政法的发展,来累积共同特征,进而反思行政法总论体系。

例如,可以运用归纳的方法,通过对药品审评中专家咨询机制实际运作的描摹,来对专家咨询在行政过程中的作用,对咨询专家的遴选、专家咨询的程序、咨询专家的利益冲突等一般性问题给出学术见解;^③还可以利用演绎的方法,通过对药品监督行政处罚和行政诉讼个案的讨论,丰富行政法总论中对行政处罚、行政诉讼证据等问题的理解。

三、部门行政法研究与中国行政法学的本土化

在中国行政法学的建构过程中,外国法的学说和制度构成了中国行政法学重要的智识资源,从而形成了以大陆法传统为骨架、注入英美法因素的一个混合体。^④在这样一个继受外国法学说和制度的过程中,会有某些失真、变形乃至中国学者的再创造,但同样不无疑问的是,现有的中国行政法学理论体系,是否都是中国所确实“存在”的实有内容,还是外国法制的移译?

一个国家的行政法制建设和行政法学理论的发展,和该国历史传承、社会结

① 参见周汉华:《行政立法与当代行政法——中国行政法发展方向论略》,《法学研究》1997年第3期。

② 参见宋华琳、邵蓉:《部门行政法研究初探》,《浙江省政法管理干部学院学报》2000年第2期。

③ 参见宋华琳:《风险规制中的专家咨询——以药品审评为例证》,载姜明安主编:《行政法论丛》第12卷,法律出版社2010年版。

④ 参见何海波:《中国行政法学的外国法渊源》,《比较法研究》2007年第6期。

构、官僚文化、民众心理都有密切的关联。为此对新兴的、仍处于不断发展变化过程的领域,进行纵向的深入研究。例如,通过对十年来中国药品规制体制变迁的观察,通过对相应年鉴、公报、文件、媒体资讯、药界人士见解的整理,即可体会到中国国务院、国家部委、协会、专家、公众在行政过程中的地位,体察药品规制中的不同利益分布;^①通过对药品质量抽查检验公告、违法药品广告制度实际运作的研究,就可更好地理解公告制度在行政法学理体系上的定位及在实践中遭遇的问题。^②简言之,部门行政法通过动态的行政法研究,不仅研究“书本中的法”,还研究“运行中的法”,通过从非法律界人士的思想和运作中汲取营养,来解释和发展法律规则,推动中国行政法学的本土化进程。

第三节 部门行政法研究面临的挑战

一、对行政法学者知识结构的挑战

具体领域的行政法研究要求研究者具有观察真实世界、关注行政过程、整理制度脉络、分析实际问题的能力,要求研究者能对特定行政领域的制度演进、组织架构、利益分布、法律关系、法律程序和现实问题有所把握,要求研究者具有跨学科的视野和现实主义的关怀。而行政法学者拘囿于固有的法律思维,执着于以法律方法和法律思维建构行政法学总论体系,不习惯或者不敢去投身行政法分论,以实证素材为基础,以归纳的方法,通过对具体领域行政过程的剖析,得出若干有意义的学术命题和结论。

二、行政法学者对投身具体领域研究的顾虑

我国或重义理之学,轻考据之学。在目前的法学评价体系中,相对更为关注理论研究和鸿篇巨制,而学者们可能担心具体领域的行政法研究,或许因其具体琐碎,可能有被视为“雕虫小技”之讥。

行政法学者更多倾心于行政法总论的研究,也在于希望能在同一层次上展开学者之间的沟通与交流。如有学者指出的,“行政法学有总论、分论之分,总论的范围已经是相当广泛了,而分论的视野实在是更加辽阔,总论似乎还是大致可以揽入每个学者的研究范围中,而分论,每个人都明白,只能在其中拣一个题目,而你所挑

^① 参见宋华琳:《政府规制改革的成因与动力——以晚近中国药品安全规制为中心的观察》,《管理世界》2008年第8期;宋华琳:《探求药监的变革之道》,《中国处方药》2008年第3期。

^② 参见王晓冬:《我们需要什么样的药品质量公告》,《中国医药报》2009年8月11日。

拣的题目对其他人来说又太专了！这一可预见的结果，大概也是大家都认为分论应当加强研究，但却迟迟没有人真动作的原因。”^①实际上，如果能通过分论研究反哺总论，从中提取出能够对总论有所贡献，或可资与其他分论研究的研究者予以交流的“公约数”，即可消除此种顾虑。

三、具体领域研究面临的客观困难

学者们可以对外国法律制度和学说进行译介整理，但对学者们而言，中国具体行政领域中的行政过程往往令人有雾里看花之感，作为局外人难以管窥玄妙。对于专业性较强的行政领域而言，决策者更多青睐的是自然科学方面的专业专家，倚重的是系统、行业内的技术性科研机构、研究院所，而且还有相当多的文件、数据、信息是不公开的，这也加大了行政法学者进入特定领域的困难。^②因此，近年来，高质量的药品行政法研究成果并不多见。

但仍可通过对法律制度的爬梳，对学术文献的整理，对中外制度的比较，对年鉴、公报、地方志、文集、回忆录、档案、报纸、互联网刊载信息的搜集，对相关事件、案例的分析，来得出对特定具体领域行政法的基本认识。当然如能辅之以实地调研、访谈和参与式观察，则会使得研究者获得第一手的资料和更为直观的感性认识，有助于进一步推进具体领域的行政法研究。^③

从某种意义上，“前行没有路障”，以上的三点困难或忧虑都可以全部或部分得以化解。推进部门行政法研究不仅必要，而且可能。

第四节 部门行政法研究的多元进路

根据笔者对研究文献的观察整理，对药品行政实务的近距离观察，尝试性地将当下中国包括药品行政法研究在内的部门行政法研究，分为如下六类：

一、总论照搬型

近年来也有学者编写了若干名为“某某行政法(学)”的教科书，但其讨论的问题往往也是某某行政处罚、某某行政许可、某某行政强制等问题。如在一部名为《海关行政法学》的著作中，章节主题分为海关行政主体、海关行政相对人、海关行

① 刘莘：《行政法热点问题》，中国方正出版社2001年版，第56页。

② 参见余凌云：《部门行政法的发展与建构——以警察(行政)法学为个案的分析》(代二版序)，载余凌云：《警察行政强制的理论与实践》(第2版)，中国人民公安大学出版社2007年版，第20-21页。

③ 参见胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社1998年版，第9-10页。

政法律关系、海关具体行政行为、海关行政程序、海关行政复议、海关行政诉讼、海关国家赔偿,从其内容中无法了解海关行政法的实体内容是什么,其内容与行政法学总论教科书并无太大区别。^①有的著作连实定法律规范都未关注,使得分论研究变成行政法学总论的简单翻版。

目前行政法学界编著的部门行政法著作,往往更类似于对特定领域行政法予以概括性论述的教材。可以预计的是,这样的著作不会在学术市场上留下太多痕迹,因为其缺少对特定行政法学分论的理解,缺少相应的问题意识,对具体行政领域没有指导意义,研习者无法从中获得对该领域的整体认知,也不会生成推动行政法学总论发展的知识增量。

二、法律解释型

在我国部门行政法的研究中,虽然制度设计和制度改革依然具有重要地位,但是,完整、完善的部门行政法研究不能忽略对具体领域行政法规范解释和适用的研究。对某一特定行政领域而言,行政主体及公务人员每天在解释和适用法律,他们所适用的法律规范不仅包括《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》《行政复议法》等法律,也包括该具体领域的法律、行政法规、规章、规范性文件和法律解释。例如,药品规制中要适用《药品管理法》《药品管理法实施条例》等法律法规;医疗规制中要适用《医疗机构管理条例》;证券规制中要适用《证券法》。

因此,针对特定的部门行政领域,进行法律法规的编纂,^②对相应的法律解释加以汇编,^③对行政管理与行政诉讼中的典型案例加以汇编和评析,^④不仅有利于行政主体更好地依法行政,也有利于行政相对人对自己的活动有更稳定的法律预期,更好地维护相对人权益。目前学术界还较少投入到这类“法律解释型”的研究之中,也较少利用行政审判、行政复议、行政处罚案例来探讨具体行政领域的课题。目前的相关研究成果不是太多而是太少,已有的成果也多是由实务部门取得的。这类研究将有助于实务的改进,也为行政法学研究提供了实在、确定、典型的素材。

三、问题导向型

法学研究不是阳春白雪之学,更不是象牙塔里自娱自乐的学问。行政法学具

① 参见严励主编:《海关行政法》,中国政法大学出版社2008年版。

② 如国家质量监督检验检疫总局法规司编:《中华人民共和国质量技术监督法规全书》(1981—2005年6月),中国标准出版社2005年版;国家食品药品监督管理局政策法规司编:《食品药品监督管理局常用法律法规汇编》(第2版),中国医药科技出版社2008年版。

③ 如卫生部政策法规司编:《卫生行政执法解释手册》,法律出版社2008年版。

④ 如金永熙、张宗利、高清怀:《药品监管行政处罚案例分析》,中国医药科技出版社2005年版。

有很强的应用性,而行政法学分论的应用性则更强。部门行政法研究要立足社会这个“实验室”。我们的潮流或许不应是崇拜“高深”,而是秉承“研究真实世界”的质朴手法,去关注真实世界中具体行政领域的问题。^①

部门行政法研究的问题,不一定要和行政法学总论呈现出“一一对应”的关系。例如,台湾地区学者陈春生教授在对核能规制的研究中,探讨了核电选址、核能技术规范、核能诉讼、核能损害赔偿等问题。^②在对药品行政的研究中,也涉及药品研究开发、药物临床试验、儿童药注册、罕见病用药注册、疫苗规制、药品监管收费等更为具体的问题。^③

未来应进一步加强问题导向型的部门行政法研究。如能在行政法学总论的角度,能对要研究的具体行政问题予以定位,固然有助于法律思维的简化和清晰化。但在问题具有综合性、交叉性、应用性的情况下,不如暂时抛却体系化的思维,转而对问题进行彻底性的研究,这有助于加厚部门行政法的研究,使得研究更加“接地气”,使得行政法研究可以更好地回应中国现实。

四、对策建议型

梁启超在《清代学术概论》中曾言及“为学问而学问”,这表达的是一种与“经世致用”相对的知识观。^④但我国学者素有经世致用的情怀,随着行政法学在我国依法行政、政府管理、社会生活中作用的增强,公法研究者接受有关部门委托的“横向课题”,针对具体问题提出对策建议的现象,也日渐普遍。学者们往往乐于藉此推动法治进程,增加社会影响力,乃至在评价体系中获得更多的荣誉。

根据笔者对公开资料的检索,这些实务部门委托的课题,大多内容都与具体的行政领域相关。内容涉及对各具体行政领域的法律规范的起草、修改或清理,涉及具体领域裁量基准、行政许可、行政处罚、行政强制、行政听证、信息公开、立法后评估等制度的健全与完善。这种“对策建议型”研究的开展,某种意义上是学界应实际部门需求而被动展开,但对具体领域行政法制实践也有所推动。

但需对这类委托研究成果的独立性和学术性加以反思。这类对策建议型研究的审核者不是学术同行和学术期刊,而是多为实务部门的委托方。这类研究课题的承担者有时会失去学术的独立性,去为实务部门已有的想法做论证或背书,而不

① 参见周其仁:《真实世界的经济学》,中国发展出版社2002年版,序言及封底部分。

② 参见陈春生:《核能利用与法之规制》,台湾元照出版公司1995年版。

③ 参见宋华琳、胡颖廉、李鸽、安永康:《药物研究开发法律责任的健全与完善》,《中国医药技术经济与管理》2010年第8期;宋华琳:《推动罕见病用药法制建设》,《方圆法治》2009年第16期;宋华琳:《怎么避免问题疫苗——美国疫苗监管体系的六大启示》,《南方周末》2010年4月1日。

④ 沈文钦:《何谓“为学术而学术”——纯学术观的类型学考察》,《北京大学教育评论》2007年第1期。

会提出与实务部门相悖的、较为激进的主张。^①这使得研究成果和研究结论过于有利于政府部门,而忽视了对行政相对人的权益保障。

笔者也认为对策建议型研究存在积极意义,笔者近年也参与若干药品监管政策课题研究。但学者应尽量保持自己的独立性,不能先有结果再来论证,不能成为领导意图的揣测者和逢迎者。亦不能直接将对策建议型成果等同于学术研究成果。学者不应满足于建言献策,更应从策论型研究中提炼出学术性的思考,以求对行政法学理论研究有所启迪和推动。

五、体系建构型

目前的部门行政法研究可谓“术”有余而“论”不足,将个别具体行政领域的法制予以体系化,以较为清晰的线索,来梳理内容纷繁、形态芜杂的具体领域的规范与制度,应是对行政法学具体领域研究情有独钟者的共同梦想。笔者曾对药事法体系进行尝试性的勾勒,认为其内容可包括:药品规制的目的和任务、药品监督管理体制、药品注册、药品标签和说明书、药品标准、药品生产、药品流通、药品使用、基本药物、药品进出口、药品分类、特殊药品管理、互联网药品信息管理、药品价格、药品广告、药品知识产权、药品上市后监管、药品监督行政管理的一般要求、药品行政处罚、药害救济、药品犯罪等。^②

围绕行政法的个别领域,建立相应的学理体系,有助于研究者明了所研究的对象,减轻适用者思维的负担,更好地建构起沟通行政法学总论与具体行政领域的架桥。但此体系的建构绝非凭一人之力、一时之力可竟,也不能以大兵团作战的方法在短时间“攒”出一个体系来。这需要以持续、深厚的研究基础,需要学术共同体的形成,如果能有若干位学者长时期共同戮力对某个分论做持续探研,则有望推进具体领域行政法研究的进步,推进相应部门行政法学理体系的逐渐形成。^③

六、反哺总论型

部门行政法或者说行政法分论的研究,本身有可能构成行政法总论的一部分。例如,有学者认为全球行政法或国际行政法构成特定的行政法学分论,但或可将其视为行政法结构改革的一部分;有学者认为信息法构成行政法学分论,但其中政

① 参见朱旭峰:《中国思想库:政策过程中的影响力研究》,清华大学出版社2009年版,第89页。

② 参见宋华琳、邵蓉:《中国药事法学理论研究论纲》,《法律与社会》1999年第4期;宋华琳:《域外典型国家和地区药品立法的框架研究》,载上海市食品药品安全研究中心编:《食品药品安全与监管政策研究报告2010》,社会科学文献出版社2010年版。

③ 近年来余凌云教授在警察法领域,朱芒教授在规划法领域,金自宁教授在环境行政法领域,都作出了较有成效的探索和尝试。

府信息公开、个人信息保护等内容,或者与行政法总论中的行政程序部分关系密切,或可单独成为行政法学总论的新篇章;土地行政法则相对更多涉及行政法总论中的行政征用与补偿;教育行政法中的诸多问题,则涉及行政组织法中的事业单位改革,行政法总论中对特别权力关系及部分社会论的讨论。如是种种,不一而足。

在研究部门行政法,对具体的法律规范、制度和案例加以分析时,应尽量把握相关学术要点在行政法学总论中的定位。这一方面有利于运用理论工具,剖析行政法学分论中的问题;另一方面也有助于更精确地明了其中的理论靶点所在,通过“解剖麻雀”,通过将分论视为行政法学总论的研究素材,来反哺总论研究。例如,可以以证券监管中的市场禁入为例,探讨行政法上的行业禁入;可以研究食品安全国际标准对中国食品标准制度的影响,去思考行政法全球化和规制全球化的新课题。^①

第五节 部门行政法的理想研究风格

一、深入具体行政领域

我国部门行政法的研究状况之所以不容乐观,因为研究者往往在没有对所研究领域的法律规范、制度沿革、各种利益相关者、行政活动方式、行政程序予以充分把握的前提下,就对其间的问题发表宏论,那么就难免有盲人摸象之虞。

行政法总论的研究者可能会认为药品行政法等具体研究具有较强的专业性、技术性,有较强的“准入门槛”。但实则不然,因为研究者只需要对相关的制度面和政策面加以把握,而无须了解太专业的技术细节。例如,行政法学者研究药品审评,不需要了解药品审评需要审评哪些具体项目,更不需要去了解药品的药理毒理属性,而需要了解国家食品药品监督管理局依据《药品管理法》审评药品,由国家食品药品监督管理局药品审评中心组织审评即可。这说明研究者完全可以化繁就简,对行政法分论中的要点所在加以把握。

研究者要深入某一具体领域,可通过梳理改革开放以来相关法律制度的变迁史,通过搜集该领域的行政复议和行政诉讼案例,通过访问相关的各级政府部门网站,通过阅读该领域、该行业的年鉴、公报、报纸、网站,通过阅读已有的法学研究成果,阅读该领域各级官员、管理相对人、技术专家发表的论文和言说,来获得对该具体领域的基本认识。

^① 参见宋华琳:《中国食品安全标准法律制度研究》,《公共行政评论》2011年第2期。