

第一章 公共行政与行政法

第一节 概 述

一、界定公共行政范畴的意义

随手翻开国内的任何一本行政法教科书,我们都会发现,开篇多先从弄清行政的意义与范围入手。表面是法解释学使然,实则大有深意。第一,行政的“领地”到底有多大,也就划定了行政法的疆域有多大。第二,弄清了行政的内涵与外延,也就圈定了行政法和民法等其他部门法各自规范与调整的边际。第三,行政上出现的纠纷,在实行公法和私法二元论的大陆法国家中,一般要寻求行政救济的途径来解决。即便是在不太区分公法和私法的普通法国家,也很可能适用与解决私人之间纠纷所不同的特别规则。

行政一词,英文为 Administration; 德文为 Verwaltung,均源自拉丁文 administrare,意思是执行或管理。这个意义上的行政可以说是自古有之、无处不在。行政是集体生活的核心(the administration is now situated at the centre of collective life)。^① 从政府组织到私人团体乃至家庭,都有着类似的管理活动。但是,行政法学上所说的行政,只限于公共行政,简称“公行政”(public administration)。而存在于私人团体或家庭中的“私行政”(private administration),却是私法上研究的内容,与行政法无关。以下,如果没有特别的提示,我们都是公共行政意义上探讨行政的。

那么,应该怎么给公共行政下定义? 判断其实质内涵与外延边际的标准是什么? 诸如此类的问题,行政法一般无须探幽索隐,这不是行政法的任务,而更

^① Cf. René Dussault & Louis Borgeat, *Administrative Law: A Treatise*, Carswell, 1985, p. 1.

应该是行政学所要解决的问题,行政法只需全盘继受行政学的研究成果与结论。

然而,弄清楚这些问题的意义十分重大,它们为行政法提供了判断规范调整范围和识别行政争议的基本标准(criteria)。在这一功能上,其与行政法学者关注的另外两个重要理论——公法与私法之划分以及行政法律关系理论具有同构化之效用。也仅在此意义上讲,我们或许可以对后者在行政法教科书中不彰显,甚至淡出的缘故获得一些理解。

二、什么是公共行政?

自美国学者威尔逊(W. Wilson)于1887年发表“行政的研究”(The Study of Administration)一文以后,行政学(Public Administration),这门以政府的运作与管理为研究主体的学问得到了蓬勃的发展,各种学说也纷至沓来,彼此争鸣。

那么,什么是公共行政?或者说,怎么给“公共行政”下定义呢?学者的通常做法有两种:

一种方法是反面定义(Substraktionsdefinition, Negativdefinition),比如,在奉三权分立为圭臬的国家,认为立法和司法之外的国家活动就是行政。这个经典理论,自Otta Mayer以来,为很多学者采用,也为我国台湾地区行政法教科书所青睐。^①但其弊端也很明显。首先,这种逃避式的鸵鸟姿态无法让人真正了解行政为何,也很难说就是妥当的。其次,在现代社会中,根本不存在泾渭分明的三权分立,而是彼此渗透与交融。^②最后,由于公共治理与公共权力的盛行,在“国家·社会·市场”结构之中,上述方法愈发是“雾里看花”。

另一种方法是正面阐释,但由于行政的复杂性、语言的有限性,的确很难周延描述,很多情形下需要依赖个案的分析。所以,也就难免观点纷纭,却又莫衷一是,大致经历了最初的“政治”观点,尔后的“管理”观点、“公共政策”的观点,

① 参见吴庚:《行政法之理论与实用》,4页,北京,中国人民大学出版社,2005。

② J. E. Garner 在冷静观察英国的实践之后,坦承:“现在,在这个国家里,并未采纳孟德斯鸠(Montesquieu)所理解的分权。或许,如此存在是不理想的,也不易在权力之间划出彼此界线,从某种意义上说,划分过程本身也未必能取得成效。”(At the present time, therefore, the separation of powers, as understood by Montesquies, does not obtain in this country. Probably it is not desirable that it should exist; it is not easy to draw the line between one power and another, and the process of drawing that line is itself somewhat fruitless of any profitable results.)。Rene Dussault 和 Louis Borgeat 认为这个结论也同样可用于加拿大,并指出,加拿大的宪政体制能够因应当代之迫切需求,具有足够的灵活度,允许将若干功能都汇集于行政一身。(our constitutional system has been able to adjust with sufficient flexibility to the exigencies of the modern era and to allow the transfer of several functions to the Administration.) Cf. Rene Dussault & Louis Borgeat, *op. cit.*, p. 7.

到近来颇占风头的“公共性”观点。^①但是,它们仍失之抽象。或许,过于单一的标准,过分简洁的话语,很难描绘错综复杂的公共行政现象,“是精神麻痹远胜过启蒙和激励”^②。

我国台湾地区学者张润书在综合上述观点的基础上,把行政的含义归纳为以下几点^③,颇值得注意:(1)与公众有关的事务,须由政府或公共团体来处理者;(2)涉及政府部门的组织与人员(Bureaucracy);(3)政策的形成、执行与评估;(4)运用管理的方法(计划、组织、领导、沟通、协调、控制等)以完成政府机关(构)的任务与使命;(5)以公法为基础的管理艺术;(6)以达成公共福祉与公共利益为目的。

可以说,我们上述介绍的包括张润书教授在内的关于行政的探讨,都是以政府为中心的,都可归为一种传统的观念。然而,经历了从传统公共行政、到新公共行政、再到新公共管理三次范式转换,行政学关注的范畴、价值、方法、技术、原理与范式也在不断发生着变化。上述以政府为中心的方法已无法描绘公共行政的全貌。对公共行政的理解也开始呈现“语义丛林”之状。

在行政学界比较流行的一种观点是区分公共行政和公共管理,公共行政特指以政府为主体的管理活动,而另外将由国家、政府和社会公共组织等多种主体参与的对社会事务的管理活动称为公共管理。但也有学者,如 Syracuse 大学 Maxwell 学院的梅戈特女士,不认为上述两者之间有本质区别。^④还有学者,如金太军,认为新公共管理是一种新的公共行政理论与模式^⑤,属于后者的一个下位概念。

在我国,第一、二代教科书均采用传统行政学观点。只是到了第三代教材,尤其是在近期出版的一些教科书当中,行政法学者才多认同梅戈特女士的观点,认为公共行政的主体应当是多元的,至少是二元的,即传统的政府和新兴的从事公共治理的第三部门。比如姜明安教授就指出,“国家行政属于公共行政,但公共行政并不等于国家行政。公共行政除了国家行政以外,还包括其他非国家的公共组织的行政,如公共社团(律师协会、医生协会等)的行政、公共企事业单位(国有企业、公立学校、研究院所等)的行政以及社区(村民委员会、居民委

① 参见张润书:《行政学》,10页,台北,三民书局,1998。

② 参见[美]菲利克斯·A.尼格罗:《公共行政学简明教程》,郭晓平等译,1页,北京,中共中央党校出版社,1997。

③ 参见张润书:《行政学》,10页,台北,三民书局,1998。

④ 参见王乐夫:《论公共行政与公共管理的区别与互动》,载《管理世界》,2002(12)。

⑤ 参见金太军:《新公共管理:当代西方公共行政的新趋势》,载《国外社会科学》,1997(5)。

员会等)的行政。”^①行政法所关心的公共行政已经突破传统的主体范畴,而更多的是以是否涉及公共利益、是否为公共治理活动、是否需要公法规范等为识别标准。

石佑启教授将“公共行政”初步界定为,是指那些不以营利为目的,旨在有效地增进与公平地分配社会公共利益而进行的组织、管理与调控活动。其特征是:第一,公共行政以公共权力为基石;第二,公共行政所指向的是公共事务;第三,公共行政的目的是为了实现公共利益;第四,公共行政具有公开性与程序性;第五,公共行政具有服务性与非营利性。^②这种描述比较接近我们心目中的公共行政图像,其特征也与公法和私法的划分标准趋同,采用“综合说”,涉及公共权力、公共利益、公共事务等核心指标。但第五个特征似乎是不必要的,否则我们将无法解释外包(contract-out)、公私合作(public-private partnership)等公法活动。

三、什么是行政法?

关于行政法概念的界定,深受法理学关于“部门法必有其独立调整对象”之论断的影响,多从行政法调整的特殊关系入手,以示与其他部门法的区别。从最初的“行政法是调整行政关系的法律规范的总称”^③,到平衡论者主张的“行政法是调整行政关系及基于此而产生的监督关系的原则和法律规则的体系”^④,都是紧紧抓住这根主线。即便是随着行政法基础理论的诸多学说的滥觞,对行政法概念的界定,也只是在这个核心之上变换表述与添加内容而已,比如行政法的目的与结构。

相形之下,对于英国学者来说,没有这种羁绊,却赋予了行政法定义的另一功能,就是驳斥戴西对行政法的否定论调。他们多认为行政法关涉行政机关的权力运作与控制,应强调其功能而非结构。但也有学者,如威尔森(G. P. Wilson)认为,如果对行政体系结构一无所知,将很难理解行政裁决的运作方式。^⑤美国学者则注意了功能与结构的结合,不知晓结构,就无法理解功能如何生成。比如,布鲁尔(Stephen G. Breyer)和斯图尔特(Richard B. Stewart)认

① 参见姜明安:《行政法与行政诉讼法》,2页,北京,北京大学出版社、高等教育出版社,1999。

② 参见石佑启:《论公共行政与行政法学范式转换》,18~22页,北京,北京大学出版社,2003。

③ 如,王珉灿主编的《行政法概要》(法律出版社1983年版)就如此界定。

④ 参见罗豪才主编:《现代行政法的平衡理论》,北京,北京大学出版社,1997。特别是其中王锡锌、陈端洪撰写的《行政法性质的反思与概念重构——访中国法学会行政法学研究会总干事罗豪才教授》一文。

⑤ Cf. Zaim M. Nedjati & J. E. Trice, *English and Continental Systems of Administrative Law*, North-Holland Publishing Company, 1978, p. 1.

为,行政法是“规定行政机关的职权和组织、运作的程序模式、对行政决定有效性的判断,以及规定法院及与行政机关有关的政府机构的作用的法律规范和原则的总称”。^①戴维斯(K. C. Davis)认为,行政法是关于“行政机关的权力和程序,特别是关于对行政行为司法审查的法”^②。沃伦(Kenneth F. Warren)说得更加清楚,“行政法是用来解决:(1)立法机关将权力移交给行政机关的方式;(2)行政机关是怎么行使权力的;(3)法院对行政机关的行为怎么进行审查。”^③

但是,行政法现象的错综复杂、多样变换,决定了不管从何种角度、基于何种理论而给出的定义都大致是描述性的。要想全面勾勒出行政法的全貌,几乎不可能。所以,在本书中,我也不愿过多纠缠,只选择了较为常见的、也较为重要的两种表述:

首先,行政法是关于公共行政的法(the law relating to the public administration)。“行政的特性、内容和范围等决定了行政法的特性、内容和范围等对应物”。^④在这一点上,行政法与行政学的关系十分密切。但是,行政法的体系与结构却是由行政法的任务决定的,侧重于对公共政策的制定程序的规范、执行过程的规范,特别是专门设置了法律救济的制度。

其次,行政法是控制行政权的法。这是流淌在行政法之中的永恒旋律。行政服从法,有着自由主义和宪政主义的基础。只有政府严格依法行政,并为自己的所有违法行为承担责任,成为责任政府,人类社会才算进入了真正民主、法治的社会。

这项目标的实现,首先有赖于在宪法上明确划定政府权力与公民权利的各自界线,最重要的是必须确立政府权力以及建立组织机构,其根本目的还在于实现公民的权利和自由。然后,再将宪法上的价值观与抽象的制度设计很大程度上、但不是完全地交给了行政法去具体落实。也正是在这个意义上,我们才能理解宪法与行政法的密切关系,为什么我们一再强调行政法“是动态的宪法”,是“小宪法”,是“宪法的一个分支”(a branch of constitutional law),是“宪法范畴之外的公法的实质化身”(essential incarnation of public law outside of the constitutional sphere),是“与公民有关的公共权力的法”(the law of the public power in its relations with ordinary citizens),是“日常公法”(day-to-day

① Cf. Stephen G. Breyer & Richard B. Stewart, *Administrative Law and Regulatory Policy*, Boston: Little, Brown, 1985, p. 12.

② Cf. K. C. Davis, *Administrative Law Treatise*. Cited from Kenneth F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1996, p. 9.

③ Cf. Kenneth F. Warren, *op. Cit.*, p. 10.

④ 参见胡建森:《行政法学》(第二版),1页,北京,法律出版社,2003。

public law)。^① 这就决定了行政法的主要任务是也只能是将政府的权力控制在法定限度之内,防止其被滥用,以保障公民的权利。^②

控权已渗入行政法的每一个细胞,从观念到规范、从程序到审查,无处不有、无处不在。控权的思想也不是一成不变,而是随时代而动,从传统的“机械”到现代的“能动”,渐与“良好行政”之要求互为表里、相得益彰。近年来,随着公共治理和社会自治的蓬勃发展,行政法原则也随之延伸到这些领域,发挥着保障基本人权的作用。所以,我们也可以再扩大一点说,行政法是控制公共权力的法。

四、行政法的特征

我国学者对行政法特征的认识高度一致。我归纳为以下三点:

第一,由于现代政府职能急速扩张,行政法调整的范围极其广泛,涉及市场监管、税务、海关、警察、金融规制、环境保护等行政领域。有公共行政的地方,就有行政法。行政法规范在整个法律体系中数量最多,没有哪一个部门法能够与之比肩。不同行政领域既个性鲜明,又体现出共性。于是,行政法便有了总论、分论(各论)之说。

第二,由于在现代社会中行政关系不断处于迅速发展与变动之中,所以,行政法规范内容相应地具有易变动性的特点。在行政法规范形成的金字塔之中,越是下层的规范,越不稳定。对行政法规范的及时评估、改废、公布也变得异常重要。这也决定了行政法教科书很难呈现出像刑法与民法教科书那样精致细腻的解释范式。行政法与其他部门法共享着发达的法解释技术,却难有发达的行政法解释学。

第三,行政法很难制定成一部统一的法典。行政法不像刑法或民法那样,有一部叫作“行政法”的法典。尽管行政法的统一法典化运动正在酝酿之中,或者已经在尝试过程中,但是,难度极大,因为行政法规范内容广泛、众多,具体规范又随着行政管理的发展和需求而不断变动,而且专业性、技术性强,不同领域要求不同,要想制定一部既包罗万象,又相对稳定不变的法典,其难度就可想而知了。从海外实践看,统一行政法的工作往往是从行政程序入手。制定一部统一的行政程序法(或者行政手续法)却是可行的。

^① Cf. Rene Dussault & Louis Borgeat, *op. Cit.*, p. 12.

^② Cf. H. W. R. Wade & C. F. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford: Clarendon Press, 1994, p. 5.

第二节 公共行政变迁之下的行政法

一、不断变迁的公共行政

1. 变迁的公共行政

公共行政的范畴处于不断变迁之中,时缓时遽。我很赞同姜明安教授的一个基本判断,他说:“不同的时代,政府有不同的管理职能。行政的范围是变化着的和发展着的。不同的国度,不同的地区,政府主管事务的多寡和干预领域的广窄会有很大的不同。”^①

在西方,从亚当·斯密(Adam Smith)的“自由放任”到凯恩斯(John Maynard Keynes)的国家直接干预经济,从秩序行政到给付行政,随着政府职能的不断扩大,行政的疆域也在不断伸展,实现行政任务的方式、手段乃至理念都在不断发生着变化。

特别是20世纪70~80年代发端于英国,并波及澳大利亚、新西兰乃至欧洲大陆的新公共管理运动(New public management),以及90年代的“政府再造”(Government reengineering)或重塑政府(Reinventing government)运动,“政府公共管理事务民营化(privatization)、社区主义(communitarianism)和社会中介组织或非营利性组织(nonprofit organization)是几乎每一个西方国家致力实现的目标”^②,“建立起一套以政府管理为核心的,以多元互动为特征的,以公民社会为背景和基础的管理体系”^③。“新公共管理”成为一系列创造性改革的通用标签,这意味着:(1)在僵化的缺乏回应的官僚体制中引入竞争,提高效率;(2)在政治和行政关系中引入经济学的市场分析模式:公共选择、协议契约、交易成本以及委托—代理理论;(3)引入并广泛运用竞争、基于绩效的合同承包、公共服务供给、顾客满意、市场激励和放松规制等概念。^④无论在理论上还是实践上,新公共管理都被誉为“是公共治理的范式革命”^⑤。

在外包(contracting-out)、私有化、公共职能从政府向社会转移的过程中,

① 参见姜明安:《行政的“疆域”与行政法的功能》,载《求是学刊》,2002(2)。

② 参见陈振明:《从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化》,载《政治学研究》,1999(1)。

③ 参见王乐夫:《论公共行政与公共管理的区别与互动》,载《管理世界》,2002(12)。

④ 参见[美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,341页,北京,中国人民大学出版社,2002。

⑤ 参见张志斌:《新公共管理与公共行政》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2004(1)。

为保证公共服务的品质,公法始终关心着责任问题,公法原则也随之延伸至这些领域。诚如金自宁博士在她的一本译作中所言,(法学家)“的疑问不是解除管制、私有化等做法是否有充分的理由——那被留给经济学家和政治学家们去研究,站在法学家的立场,他们问的是:在那些解除管制的领域,是否要保留(至少是部分地保留)原有的行政法规范要求?在那些新近被私有化的领域,原来政府承担的责任是否也应(或许是部分)移交给私人?看上去,它们全都属于行政法的适用范围这一传统的行政法学问题”,他们的态度也惊人的一致——“决不允许由减缩政府规模引入私人机构而产生的‘新领域’脱离公法的控制”^①。

我国在计划经济下,行政无所不在,泛行政现象十分突出。1988年3月第七届全国人大第一次会议通过决议,决定对政府机构进行新的全面性的改革,推进党政分开、政企分开。此后,政府与社会、政府与市场、政府与企业逐渐分离,行政有着相应缩小的趋势。政府改革中的一个基本策略就是,将政府“不该管、管不好、管不了的事”剥离出去。但同时,社会保障、社会自治与公共治理的发展,以及第三部门(the third sector)的勃兴,又使得公法适用的范围有所扩张,公法关注的公权力范畴、公法行为发生根本性变化。总体格局变得伸缩有度、错落有致,公共行政内涵也变得异常复杂,呈现出一种不断发展的趋势。

2. 对行政法的挑战

对于公共行政的变迁,已有太多的研究,我也不想过分渲染,那只能拾人牙慧。我只想归纳出其中的几个重要变化及其对行政法的挑战。

(1) 公共行政的范畴已经突破了传统以政府为中心的理念,将第三部门的公共治理现象也包容进来,呈现出国家行政与社会行政二元结构。快速变化的社会正进行着一场静悄悄的革命。这让行政法无法依然故我。社会行政的快速发展,必然会折射到行政法之上,引发主体、手段、救济与责任机制等一系列制度与范畴的变化。

(2) 实现行政任务的理念、手段、方式发生了根本性变革。我们可以大致归纳为三点:

第一,“民营化”、“公私伙伴关系”的勃兴,提供公共服务的手段变化,急需新的公法机制与原理来调整。诚如英国政府于1988年发布的《改进政府管理:下一步》(*Improving Management in Government: the Next Steps*)中所指出的,当前行政机关存在着责任不清、权责不统一、对公共服务的产出关注不够、

^① 参见[新西兰]迈克尔·塔格特(Michael Taggart):《行政法的范围》,金自宁译,译者的话,北京,中国人民大学出版社,2006。

缺乏上进压力等弊病。^① 于是,通过外包、承包、合作、补贴、凭单制等方式,在教育、住房保障、医疗卫生等很多领域,“政府回到掌舵者的位置上,依靠私营部门划桨”。^② 这意味着传统“科层制”的控制与责任模式(traditional hierarchical model of control and accountability)已经破产。

第二,公共行政的变迁,也激发出更多的非正式行政活动(也有学者称之为非正式行政行为)。或许,公共行政衍生出的目标,与这样的手段具有更多的契合。如果我们固执地坚持行政行为的单一视野,会使我们忽视、看低这些在行政法上大量存在的、对相对人有足够意义的行政活动。

第三,对行政的控制采取了多种路径,比如,对公共支出的财政控制(financial control)与审计,不只是为了节约,更是要求获得最大效益,符合效率、经济有效的标准(criteria of efficiency, economy and effectiveness)。^③

所有这些必将颠覆传统以行政行为为支点的行政法结构,需要我们以更广阔的视野和更宽广的胸怀去审视行政法的运作原理,整理实现行政任务的诸多手段与方法,重构有关的责任机制。

(3) 新公共管理的兴起与政府管理的其他四大趋势是息息相关的。在胡德(Hood)看来,这四大趋势是:一是对政府规模扩张的遏制,特别是对公共开支和冗员的控制;二是私有化浪潮;三是信息技术的发展;四是全球化。^④ 它们也同样会对行政法提出严峻的挑战。比如,信息技术的迅速发展运用,让立法机关开启了通过网络征求与反馈意见的途径,电子执法的出现颠覆了传统的行政行为模式,对行政程序、证据认定、一事不再罚、信息公开等都提出了崭新的问题,需要我们去认真解答。

3. 一个永恒的问题

改革开放之后,中国社会发生了急遽变化。政企分开、事业单位分类改革、改善民生、发展经济等政府任务之中,无不意味着公共行政范畴的变化与发展。上述改革也很难说是,或完全是在行政法的预设、规范和拘束下展开的。公共行政的发展变化或许会不经意间逃逸出行政法学者的视野。这是因为:

^① Cf. Colin Scott, “the ‘New Public Law’”, in Christ Willet(ed.), *Public Sector Reform and the Citizen’s Charter*, Blackstone Press Limited, 1996, p. 48.

^② 参见[美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,7页,北京,中国人民大学出版社,2002。

^③ Cf. Colin Scott, “the ‘New Public Law’”, in Christ Willet(ed.), *Public Sector Reform and the Citizen’s Charter*, Blackstone Press Limited, 1996, p. 52.

^④ 参见张志斌:《新公共管理与公共行政》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2004(1)。

首先,严格地说,公共行政更多的应属于行政学研究的范畴。行政学与行政法学分属不同的学术共同体,虽不至于“鸡犬相闻、老死不相往来”,也多少会有某种隔阂、陌生。行政学者津津乐道的某些范畴、问题和技术,未必能够引起行政法学者的足够兴趣,也未必尽是应该引发行政法共鸣的领域。

其次,公共行政的操作者,包括各类行政机关官员,更多的是行政专家,而非行政法专家。在实际操作中,他们更关心的是效率和绩效,是如何更好地完成行政任务。他们对待问题的态度一般是先研究如何高效地解决问题,然后再论证拟选择方案的合法性。而且,他们还是推进公共行政改革的急先锋。这种思维与角色,决定了某些改革措施或许会超出法律与理论,但又不意味着必然违背了实质法治。

最后,SARS、禽流感等已知和未知的巨大风险威胁,使公众对政府的积极作为变得更加宽容;给付行政与福利国家的理念,让公众对政府的积极作为寄予了几多期许。古老的“无法律、无行政”的格言,在现代社会与政府实践中已然松动。这也为公共行政与行政法的相对分离创造了法律空间。

因此,在我看来,在行政法上必定有一个永恒的问题,需要我们不时地拷问自己:行政法是否还能跟上快速变化的社会?还能把不断变化的公共行政纳入规范的视野吗?我将选择两个检测点来测试行政法的回应:一是从行政法教科书的体例结构去发觉行政学的影响;二是通过统计、分析有关行政法学研究述评的文献,测试反映度。最后得出初步的结论。

二、行政学对教科书的影响

众所周知,行政法学和行政学都是以公共行政为研究对象,却具有不同理论关怀的两种学问。在整个行政法学体系之中,也闪动着行政学的身影,若隐若现,断断续续。从某种意义上讲,行政法对公共行政变迁的捕捉、跟踪与回应,与对行政学动态的关注与知识引用量有密切关系。

其实,在行政法教科书的众多作品中,也不乏从行政学角度解读行政法的佳作,比如,Carol Harlow 和 Richard Rawlings 的《法律与行政》(第三版)(*Law and Administration*, Cambridge University Press, 2009),以及肯尼思·F. 沃伦的《政治体制中的行政法》(王丛虎等译,北京,中国人民大学出版社,2005)。Carol Harlow 和 Richard Rawlings 在序言中坦承:“《法律与行政》不能简单地看作是一本行政法教科书。正如其书名所示,我们创作它的初衷是要在公共行政和政治的情境下进一步研究法律,也就是采取‘情境之中的法’的研究方法。”(Law and Administration has never been simply a textbook of administrative