



布道法治 传道育人

——记中央党校(国家行政学院)胡建森教授



胡建森，国家行政学院一级教授、法学教研部主任，兼任中国法学会常务理事兼学术委员会委员、中国行为法学会副会长兼行政法治研究会会长、中国行政法学研究会顾问、最高人民法院特邀咨询员和最高人民检察院专家咨询委员。1993年起享受国务院政府特殊津贴，1995年被评为全国首届“十大杰出青年法学家”，1997年入选全国“百千万人才工程”人员。曾任杭州大学副校长、浙江大学副校长、浙江工商大学校长。共出版著作90余部，发表论文100余篇。

□ 张效羽

胡建森教授是当代行政法学者，至今一直活跃在法学教学、研究和决策咨询的前沿，奋战在法治宣讲、法律实践和授业育人的第一线。

“中观行政法学”的倡导者

在法学诸多学科中，行政法学是一门比较年轻的学科，体系形成晚，基础理论薄。如何创建中国的行政法学理论体系，一直是学者们的一大使命。中国存在着“宏观行政法学”与“微观行政法学”，胡建森老师一直倡导“中观行政法学”。

有的学者从宏观层面研究行政法，其表现为研究行政权同其他国家权力的关系，行政权的性质和作用，行政权的产生、运行和监督等。此类行政法学可称作“宏观行政法学体系”。又有学者则从微观层面研究行政法，其表现为从行政权力具体操作程序以及从行政法律规范的具体适用角度构建行政法学。后者可称“微观行政法学体系”。“中观行政法学”介于“宏观行政法学”与“微观行政法学”之间，侧重行政法学基本理论的研究，具体探讨“隐藏”在行政法律条文背后且又支配行政法律条文的抽象性的理性规则和“精神内核”。

胡老师注重“中观行政法学”研究肇始于上世纪的80年代末，1989年，他和张焕光教授合著的430万字的《行政法学原理》由劳动人事出版社出版，作为第一本“中观行政法学”的模本在当时的行政法学界引起

很大反响。当前，胡老师“中观行政法学”研究主要集中于他的独著《行政法学》。这本书第一版出版于1998年，2015年修订至第四版。胡老师不止一次说过，对本书的修订就像对培育自己孩子一样珍视，这体现了学者深深的学术情怀。

“法治中国”的布道者

法治，是一代又一代中国法律学者的梦想。建设法治中国，不仅要求从体制机制上进行深化改革，而且要求人们转变思维方式，真正树立法治思维。听过胡建森老师授课的同志都知道，胡老师上课总是充满火一样的激情，声音洪亮、掷地有声。从大学到国家行政学院，尽管授课听众和内容有很大变化，但这种激情澎湃的授课方式一直延续了下来，体现了一位法治布道者对建设“法治中国”的强烈使命感。

胡建森老师原先在浙江大学和浙江工商大学担任领导工作，2011年调至国家行政学院。胡老师不止一次说过，国家行政学院岗位更重要，因为在国家行政学院的平台上可以为全国中高级领导干部授课，能更加有针对性地传播法治思维和法律知识，对中国法治事业的推动更大。调至国家行政学院以来，从中央政治局到地方党委政府，胡老师在全国以“走向法治强国”“领导干部法治思维”“深入推进依法行政、加快建设法治政府”和“学习宪法尊崇宪法，坚持依宪治国依宪执政”等为主题开展了400多场法治讲座，覆盖全国30多个省市自治区，推动了法治理念的传播。

胡建森老师常说，在“法治中

国”的建设中，有两个问题需要真正解决：一是，到底什么是法治？有的人认为多制定几个文件，使得罚款有依据，这就是法治。二是，没有法治，天是否真的会塌下来？有人以为法治仅仅是宣传需要而已，办事还是要靠权力。所以，胡老师始终具有强烈的使命感，将自己看成是中国法治的“布道者”，向今天的中国人阐释着这两个问题。

“文以载道”，最大限度地传播法治理念，不仅需有面对面地讲授，也要靠文字的传播。相对于讲授，文字传播的范围更广、作用更持久。胡老师到国家行政学院以来，除了进行学术写作之外，还积极就法治理念撰写法治评论。除了将法治讲座的讲稿汇编成书以《法治天下——胡建森法治演讲录》出版外，还出版法治评论集《法行天下——胡建森法治咖啡屋》。这本法治评论集包含398篇法治评论，既有针对国外热点案例事例的法治评论，也有针对国内热点事件的法治评论，几乎涵盖了当前法治建设的方方面面，兼具可读性与思想性，可谓“以小见大谈理念、苦口婆心讲法治”。

身体力行的法治实践者

“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行”。胡老师不仅是一位法学研究者、法治布道者，而且是身体力行的法治实践者，利用各种机会推动行政法治的发展。

早在1988年，当时还在中国政法大学读研究生的胡建森老师就代理了新中国成立以来第一起“民告官”案件。在这起被当时的几百家媒体称作

为“农民告县长”的案件中，他帮助农民包郑照就自己房屋被强拆而起诉当地县政府。胡老师事后总结说：“这一诉讼本身的意义远超过了诉讼结果的意义。它表明：在中国，一个农民的权益如果被行政机关侵害，他是可以通过司法诉讼，来救济自己的权利的。”这个案子发生后不到一年，1989年《行政诉讼法》获得通过，为建立普遍性的行政诉讼制度提供了法律依据，“民告官”成为有效的权利救济途径。他在浙江工作期间，曾担任23年兼职律师，带领博士生参与司法实践，承办了大量的行政诉讼案件，直接或间接地推进中国法治的完善。

在浙江大学和浙江工商大学工作期间，胡老师极力推进“依法治校”，曾被誉为“法治校长”。他在大学里反复宣讲一种理念：“依法治校”主要是治“治校者”，而不是治“被校治者”。为此，他设计了许多“以师生为本位”的做法和制度。在胡老师的主持下，2015年开始在浙江工商大学率先推行学生处分听证制度、校内争议裁决制度，建立全国大学中第一个听证大厅，由教职工自己来处理有关的校内争议，让受到不利处分的学生通过听证维权，法治化水平大幅提升。2017年，教育部对《普通高等学校学生管理规定》进行修订，明确规定学生遭受不利处分时有权要求举行听证。

“三位一体”的育人者

胡建森老师一直强调，一个人各方面工作的能力是相通的，一个写学术论文逻辑不清楚的人，在筹办学术会议方面也很难有条不紊。他要求学生应当兼顾学术理论训练、法律实践训练和行政管理训练三个方面，不做“书呆子”，更不能混文凭。

胡老师经常带领学生一起做事，带领学生一起编篡法规汇编、参与行政诉讼、筹划学术交流。从教30多年来，胡老师已经培养硕士、博士100多人，很多中青年的学生都已经在中层领导岗位上独当一面，推动中国的法治建设。

胡老师是自改革开放初期就投入法治教学科研的学者，在其身上有明显的改革开放精神烙印。胡老师经常教育学生要“有所为，有所不为”，要坚守法律人的底线。在学生们眼里，胡建森老师首先是学者，一生是老师。



守法是法律上的理性选择

□ 戴 菁

人为什么要遵守法律？不同的法学流派对这个问题给予了不同的回答，法的社会契约论、法律功利主义、法律威慑论以及法律正当论等都作出了自己的阐释。守法，一直以来都是法学研究所关注的重大理论和实践问题。法律运行的各个环节中，守法是最基本的环节。立法、执法、司法，其最终目的都是为了使法律得到实施，使法律的价值得以实现。守法作为法律实施最重要、最经济、最有效率的方式，是法治的重要内容。

卢梭曾经说过，“一部真正的法律，不是刻在大理石上，也不是刻在铜板上，而是铭刻在人民的心中”。法律在根本上是靠遵守而不是靠强制来实现的，只靠强制来迫使人们守法最终也难以持久，正如法理学家博登海默所强调的，法律制度功效的首要保证必须是它能为社会所接受，强制性的制裁只能作为次要的辅助性保证。因此，法律并不是靠有关机关来强制执行的，更重要的是需要社会成员从内心深处自觉服从和遵守，自觉守法才是法律实施的根本动力。

法的生命力在于实施。法律制定后，在现实中实施除了必须依赖执法、司法之外，更重要的还必须依赖

社会成员的自觉守法。从法律运行的整个过程来说，执法、司法环节是法律实现的最有力保障，守法则是法律实现的最基本途径。执法、司法、守法三者也不是截然分离的，而是相互渗透、交融、互动。守法对于社会中的每一个成员来说，具有独特的价值意义，每一个人都可以通过守法来使自身发展获得保障。

首先，守法是宪法和法律对一切组织和个人所提出的基本要求。守法就是要遵守宪法和法律，具体来说包括：宪法、法律、行政法规、地方法规、民族自治地区的自治条例和单行条例、特别行政区的法和国际条约。我国宪法明确规定，一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。守法的核心要义在于平等，即守法对于每一个人来说都是平等的，任何人都没有不守法的特权。这是宪法和法律对每一个人所提出的最基本的要求，是由国家强制力来保证实施的。

其次，守法是人们内在的行为自觉。如果从法伦理学的角度对守法加以分析，在现实社会中，有一般意义上的被动守法和积极意义上的主动守

法，二者之间有很大的差别。被动地服从法律，可能是因为人们慑于法律的威力，也可能是因为在意社会的道德评价，从而不得不去守法。自觉主动守法，则是一种主动的接受，是人们内心深处对于法律的认同、对于法律信仰的坚守，则是一种更高层次的内在精神需要。在法学家川岛武宣看来，一部制定得良好的法律并不必然会导致人们对它的服从，法律要得到遵守，必须以守法主体具有相应的守法精神为前提。守法精神，就包含着人们的道德自觉。从消极的被动守法到积极的自觉守法的变迁，这体现了社会文明的进步以及人们权利意识的觉醒与建构。

最后，守法是人们的理性选择。康德说过，“有两种东西，我对它们的思考越是深沉和持久，它们在我心灵中唤起的惊奇和敬畏就会日新月异，不断增长，这就是我头上的星空和心中的道德定律”。他认为，假如一个有理性的被造物有朝一日能够做到完全乐意地去执行一切道德律，那么这将意味着，在他内心里甚至连诱惑他偏离这些道德律的某种欲望的可能性都不会存在。因此，人们不是为了守法而守法，守法的原因不在于被迫的服从，而在于自律，因为自律而主动守法，这是一种有真正自由的生活。这

种因为自律而主动守法就是人们理性选择的结果，因此，人们因理性和自律而守法，则是一种最理想的守法状态。

从根本上来说，权利与义务是对等的，世界上不存在无权利的义务，也不存在无义务的权利。在任何具体的权利义务关系中，守法包括义务主体的守法和权利主体的守法，二者缺一不可，同样重要。在现实中，影响人们守法的因素有很多，既有客观的因素，即法律是否公正，是否科学；也有主观因素，即人们对于法律的认知状况以及对于守法成本的考虑。从立法的环节来说，守法精神的培育离不开立法机关在法律制定时对于人们守法成本的考量，同时法律应当能够给守法的人以正向的激励。从执法、司法的环节来说，执法、司法需要给人们的守法创造一个好的社会环境。总之，人们守法精神的培育，是一项复杂的系统工程，也是法治建设中的重点和难点，应当引起法学研究的重视。



中国的行政法学理论有宏观行政法学、微观行政法学和中观行政法学之分。中观理论以行政立法、行政执法和行政诉讼中的具体问题为出发点，然后上升到理论高度，从创设概念到提炼原则，建立起一套行政法学理论体系。



新中国行政法学，相对于民法学、刑法学，起步迟、成熟晚。但改革开放40年来，其理论体系不断演进，趋向成熟。

管理论、控权论和平衡论。改革开放以来的行政法学，以1983年的统编教材《行政法概要》出版为标志。1983年以来的各种行政法学教材，基础理论的定位各种各样。归纳起来主要有三种：一是管理论；二是控权论；三是平衡论。管理论就是把行政法看成是行政管理的法。早期研究行政法的学者，不少来自于行政管理学者。他们将行政法学看成是行政（管理）学的一部分，认为行政法不过是行政管理法制化的体现和要求而已。管理论其实是把行政法视作国家行政管理的工具。接着，由于受到英美法系行政法学的影响，不少学者把行政法看成是控权法，即控制政府行政权力的法。其理由是：从世界主要国家的行政法产生轨迹看，行政法都为控制政府的行政权力而产生。基于控权论，行政法学的理论体系都建立在在对行政权的规制、防止行政权的滥用这样一个轴心上。在管理论和控权论之外，罗豪才教授于1993年正式提出了“平衡论”。其当年发表于《中国法学》第1期的《现代行政法的理论基础——论行政机关与相对一方的权利义务平衡》，首次提出“平衡论”并归纳了其中心思想：行政法的发展过程就是行政机关与相对一方的权利义务从不平衡到平衡的过程；古代行政法本质上是“管理法”，近代行政法总体上是“控权法”，现代行政法实质上是“平衡法”。“平衡论”的基本含义是：在行政机关与相对一方权利义务的关系中，权利义务在总体上应当是平衡的。它既表现为行政机关与相对一方权利的平衡，也表现为行政机关与相对一方义务的平衡；既表现为行政机关自身权利义务的平衡，也表现为相对一方自身权利义务的平衡。20多年来，“平衡论”的内涵和体系不断完善和成熟，在中国行政法学理论模式中，越来越起主导作用。

宏观行政法学、微观行政法学和中观行政法学。中国的行政法学理论还有宏观行政法学、微观行政法学和中观行政法学之分。宏观行政法学理论主要探讨各种行政法学问题，如行政法与人民主权关系，行政权的宪法依据以及立法权、司法权的关系，等等。这种理论基点高，能从宪法的层面研讨行政法问题，但对行政与司法实践的指导意义较弱。微观理论是从法规条文出发，阐述各种行政法学问题，重在诠释行政法律条文的涵义和具体适用。这种理论对行政执法和行政诉讼指导意义很大，深受办案者欢迎，但缺点是容易滑向注释法学。中观理论正好介于两者之间，它以行政立法、行政执法和行政诉讼中的具体问题为出发点，然后上升到理论高度，从创设概念到提炼原则，建立起一套行政法学理论体系。中观行政法学起始于1989年张焕光与胡建森的合著《行政法学原理》（劳动人事出版社），事后一大批行政法学者为中观行政法学的创建作出贡献。其中，胡建森教授的独著，117万字的《行政法学》（法律出版社2015年第4版），堪称最

中国行政法学理论模式的演进

□ 胡梅格

为精细的模板之一。

制度行政法学与理论行政法学。制度行政法学是以阐述行政法制度为任务所构成的行政法学体系。它所重点介绍的行政法制度，包括行政组织制度、人事制度、行政许可制度、行政处罚制度、行政诉讼制度，等等。理论行政法学，系以概念范畴、基本原理为出发点研究行政法的理论体系，包括行政主体理论、行政行为理论、行政程序理论、行政违法理论、行政责任理论和行政救济理论，等等。在中国，制度行政法学与理论行政法学是并行不悖，需要同步发展，互相补充的两种行政法学理论体系。

单线理论与双线理论。行政法是调整行政关系的法。经行政法调整而形成的行政法律关系，是一方作为管理方的行政主体，另一方作为被管理方的行政相对人之间所构成的权利义务关系。如果行政法学仅仅以一方主体，即管理方的行政主体为主线，研究和创设的行政法学理论体系，就是行政法学的单线理论。如果以双方主体，既以管理方的行政主体，又以被管理方的相对人为主线，研究和创设的行政法学理论体系，就是行政法学的双线理论。单线理论与双线理论各有优势。单线理论能够突出行政权的中心地位，整个理论围绕行政权展开，能够抓住理论中的主要问题，但对相对人一方的权利与义务、行为与责任，则研究不足。双线理论正好弥补了前者的不足，但是对双方主体各自分别研究，违背了它们之间的有机统一，内容上的重复性较高。所以，它们必须互为补充，共同发展。