

经济法和行政法的角色分工和互动作用

谢 增 毅

〔提要〕

经济法和行政法的关系问题，是法学理论研究中最为混乱的话题之一。学者们多研究二者的区别，而对二者之间的联系尤其是互动作用、相互衔接问题未引起足够重视。现代法治下，部门法之间并没有泾渭分明的界限，彼此渗透，相互配合，相互衔接，已在立法实践中显现出来。因此，研究部门法彼此之间的角色分工和互动作用尤其是彼此之间的衔接配合才是研究部门法之间关系的意义和价值所在。经济法和行政法之间应在行政组织和职权、行政行为、行政救济等方面加强协调，做到不重复、不遗漏、不冲突，相互补充。

经济法自从其产生起便面临着和民法、行政法的争论。经济法和民法的关系因其调整对象的差异而逐步明朗化。此时经济法和行政法的关系就凸显起来；二者之间的关系也更难说明。在这种背景下，许多学者仍然试图从调整对象上对二者作出划分。有的学者认为，经济法调整在国家协调本国经济运行过程中发生的经济关系，而行政法调整行政管理关系，不调整经济管理关

费”，就不能不成为后世的笑柄。既然真正的生命及其价值，只能在当下的现在时里实现，所以，对于人的生命而言，一切超乎当下的现在时之“事物”，都是不现实的。不食人间烟火的“仙人王子乔”，其所以期待不到，不仅因其不现实，而且更因其是虚幻的。

从上述汉魏古诗的“气象”中，无论是情爱和友爱，还是对于生死的体味，都显示出对于人生真谛的深刻领悟。如果说在这种显现在“气象”中的体味，确实包含有“道性”或“禅性”，那么又当如何理会？在老子那里，“道”虽然具有难以言说的神秘意味，但同时，“道”又是极其平常。“道常无名，朴。”得“道”无须上九天，不食人间烟火。真正有悟性者，在平常事物中，就能与“道”体通。同样，禅的开悟也是如此。识心见性，决定于根器如何。根器（即天才）高者，于平常事物中，就能开悟而识心见性。这人生真谛的气象，岂不就是与“道”或“禅”相通着吗？

作者是中国社会科学院研究生院博士生导师、教授

责任编辑：马 光

系。有的学者认为经济法的调整对象是以社会公共性为根本特征的经济管理关系，行政法的调整对象是行政关系而不必强调社会公共性。有的学者认为经济法的调整对象和行政法不同，经济法的调整对象是需要由国家干预的经济关系，行政法调整的社会关系体现的是一种从属关系，同时这种关系在大多数情况下是不直接具有经济内容的行政关系。有些学者则从另外的角度区分经济法和行政法，如二者的价值定位、二者保护的利益结构。

关于经济法的调整对象尽管有各种不同的表述，但认为经济法主要调整经济管理关系则是较为一致的观点。因为，经济法是行使管理经济职能，参与、干预、调控国民经济的产物。行政法的行政是指公行政，即国家行政机关进行的执行、管理活动。因此，笔者认为，经济法和行政法从调整对象上是难以区分的，因为经济法调整的经济管理关系和行政法调整的行政管理关系都是纵向的管理关系。经济法的经济管理关系中大多也是由行政机关作为管理主体形成的行政管理关系；行政法的行政管理关系中亦有一大部分涉及经济领域，并具有经济性的内容，因此这部分行政管理关系亦可称为经济管理关系。政府对经济的管理往往是通过“建立新的机构或者对现存的机构授予权力”，如美国三十年代经济危机之后的罗斯福新政，为了稳定经济，建立了许多政府机构，导致政府机构的膨胀。离开国家机构（主要是行政机构）和国家权力（主要是行政权力）的权威性和强制力，经济管理往往无法实现。漆多俊教授也认为：经济法所调整的国家经济调节关系也是一种国家经济管理关系。行政法所调整的是国家行政管理关系。行政管理中一部分涉及经济领域，并具有经济性内容，因此这也是一种国家经济管理。“经济法调整的经济管理关系就是现代国家的经济行政关系。”许多学者从行政法和经济法的价值、功能不同而不是调整对象的不同来探索经济法和行政法的区别，亦说明经济法和行政法难以从调整对象上作出区分。笔者认为，经济法所调整的经济管理关系和行政法所调整的具有经济内容的行政管理关系（这部分行政管理关系亦可称为经济管理关系）同是国家经济管理关系。“一个法律部门不一定就只能调整一种社会关系；一种社会关系也不一定就只能由一个法律部门调整。”笔者也认为，在同一经济过程中发生的经济关系，不妨由不同的法律部门从实体和程序、内容和形式等不同的角度和侧重领域共同调整。基以这样的论点则行政法和经济法在国家管理经济中各自的作用和彼此功能上的配合、互补便是值得研究的课题。

因此，本文拟从调整对象之外的角度来揭示二者在现代法治背景下的角色分工，同时更把研究的目光放在二者在国家管理经济中的互动作用。

杨紫煊主编：《经济法》，北京大学出版社 1999 年版，第 49 页。

王保树主编：《经济法原理》，社会科学文献出版社 1999 年版，第 91 页。

李昌麒主编：《经济法学》，中国政法大学出版社 1997 年版，第 32 页、52 页。

江合宁：《对经济法和行政法价值定位的思考》，载《经济管理》2000 年第 5 期。

程宝山：《论经济法和民法、商法、行政法的关系》，载《郑州大学学报》1999 年 3 期；另见许多奇《经济法和行政法区别之我见》，载《河北法学》1999 年 5 期。

See Ernest Gellhorn & Ronald M. Levin, Administrative Law and Process, West Publishing Co., 1990, p. 1.

漆多俊主编：《经济法学》，武汉大学出版社 1998 年版，第 14 页。

史际春、邓峰：《经济法总论》，法律出版社 1998 年版，第 49 页。

潘静成、刘文华主编：《中国经济法教程》，中国人民大学出版社 1995 年版，第 26 - 26 页。

一、经济法和行政法的角色分工

(一) 主体侧重和关注焦点

现代行政法起源于对政府权力的控制，以保护国民不因行政权力的滥用而受到损害。现代行政法的产生是和行政国家联系在一起。当行政发展到特定的阶段，即国家行政职能大为增加，行政权力大为扩张时，社会必须创立一种机制，在扩大行政权的同时加强对行政权的控制、制约和监督，使之正当行使而不致被滥用，以保护人民的自由和权利不受侵犯，这时作为独立法律部门的行政法才形成。因此，行政法的调整对象虽然是行政关系，主要是行政管理关系，其主体包括行政主体和行政相对人，但行政法并非对行政主体和行政相对人的实体权利义务内容给以同样的关注。行政法所充分关注的只是行政组织及其的设置、行使、制约、监督和行政相对人受到行政权力分割时所能获得的救济。行政法并不关注行政相对人的实体权利义务。国外的行政法学家对此均以予明确的认同，国内的有些行政法学家也注意到了这一点。“行政法是关于行政权力的授予、行使，以及对行政权力进行监督和对其后果予以补救的法律规范的总称”。“行政法以行政权力为核心意味着，它始终或主要焦点是以行政权力为规范对象，而不是以公民、法人的权利、义务为其调整对象。”“行政法是公法的一个分支，其关注的是参与行政的政府各个机构的组成、权力、义务、权利和责任。”“行政法解决的是政府官员和政府机构的任务”。英国著名行政法学家韦德教授基以他的控权理论，对行政法的定义更为直截了当，“行政法是控制政府权力的法。”可惜的是国内的行政法学者往往在对行政法下定义时笼统的称行政法是有关国家行政管理的各种法律规范的总称，未对行政法的内容和关注的焦点给以明确的界定，不适当的扩大了行政法的研究范围。其实，由于政府公共行政的范围日益扩大，政府对社会生活的各个方面实施管理，因此，对于行政的具体社会经济内容，行政法不可能亦不必要全面关注。“行政法学家一般不重视行政法分则的研究，而让给当代兴起的新兴学科来作深入的研究。”具有权威性的《牛津法律大辞典》(The Oxford Companion to Law)将行政法定义为“行政法是阐述和规定政府机关的职能和权力的原则、规则汇编”。如果将行政的具体社会经济内容也纳入行政法的研究范畴，则无异于宪法将民法、刑法、诉讼法等具体部门法的内容纳入自身的研究视野；其后果可想而知，既不利于具体部门法的发展，则宪法本身也会成为无所不包的没有自身范畴的堆积，其本身的独立性也受到怀疑。

从其他角度，我们也可以看出行政法是以行政机关的权力（权利）义务为主要规范对象。我国的行政法学者几乎都把行政合法原则和行政合理原则作为行政法的基本原则，或者说行政合法原则和行政合理原则几乎成为行政法的公理性原则。众所周知，原则是主体的最高行为规范。无疑，这两个原则均是针对行政主体提出的；因此，尽管有些行政法学者不认为行政法主要规范行政主体的行为，但如果承认了行政合法和行政合理原则是行政法的基本原则，则实际上也默认了这一事实。另外国内外的行政法学教材或者著作的内容都大体相当，都只是阐述行政法主体、

张树义主编：《行政法学》，法律出版社 2000 年版，第 3 页。

A. W. Bradley, Constitution and Administrative Law, Longman, 1977, p. 547.

Daniel J. Gifford, Administrative Law, Cincinnati Anderson Publishing Co, 1992, p. 1.

H. W. R. Wade, Administrative Law, Oxford, 1982, p. 4.

转引自史际春、邓峰《经济法总论》，法律出版社 1998 年版，第 139 - 140 页。

《牛津法律大辞典》，光明日报出版社 1988 年版，第 19 页。

行政行为、行政赔偿、行政诉讼（或称为行政监督和行政救济）的内容，丝毫不涉及相对人实体的权利义务内容，当然也根本不涉及作为行政相对人的市场主体经济上的权利义务内容。

经济法则与行政法不同，其关注的焦点是市场主体经济上的权利义务。具体而言，经济法主要规定生产者、销售者、经营者、消费者、纳税人、银行等经营性主体经济上的实体权利义务内容。经济法的产生是和国家的经济职能扩大，国家介入经济生活密不可分的。19世纪末以后，生产社会化和垄断形成，限制竞争行为十分严重，阻碍了价值规律和市场机制的充分发挥，限制和剥夺了中小企业自由进出市场的权利，损害了消费者的利益。因此，国家必须介入经济生活，以国家强制力反对企业的垄断行为。为此，国家要确定经营者哪些行为属于应予反对的限制竞争行为。换言之，国家要通过立法规定经营者在竞争领域的权利和义务（主要是规定了禁止性的限制竞争行为和不正当竞争行为），以为企业树立行为的准则，规范企业在竞争领域的行为；同时要规定反垄断执法机构的执法权力和执法程序，以保障反垄断法的实施。对限制竞争和不正当竞争行为的规定主要是依据是否有利于市场机制的发挥和是否影响自由、公平的竞争秩序和能否保障社会整体的效率和利益（如反垄断的除外适用）。因此，作为经济法典型的竞争法关注的焦点主要是企业在竞争中的实体权利义务（主要是禁止性的义务和对垄断的受害者提供救济途径），只是为了保障法律的实施，保障市场主体的权利义务得以实现，同时规定了执法机构。经济法的其他部门法也不例外，产品质量法主要规定生产者和销售者的产品质量义务和责任，消费者权益保护法主要规定经营者的义务和消费者的权利，税法主要规定纳税人、课税对象和税率，为纳税人履行纳税义务确立法律标准，商业银行法规定商业银行的性质、地位、业务范围等等。经济法通过规范市场主体的行为，限制私法自治，以维护社会公共利益。由此可以看出经济法重在为市场主体树立“游戏”的规则，明确市场参加者（主要是企业）经济上的权利义务。

由此，可以得出这样的结论，行政法主要规范行政机关的行为，而不关注市场主体经济上的具体权利义务，而经济法主要规范市场主体的行为，关注市场主体经济上的具体权利义务。这一点，笔者认为行政法和经济法的最大区别所在，这也是二者的分工所在。

（二）设定权力与控制权力

关于行政法的功能，国外的通说认为行政法的基本功能是控制政府的，防止政府权力的滥用。英国韦德教授认为：“行政法是控制政府权力的法，控制行政权力正是行政法的核心。”“行政法的基本目的是使政府的权力限定在法律的范围之内，以保护公民免受其滥用。”美国行政法学者盖而亨·博耶指出：“行政法是控制和限制政府机关权力（主要是通过程序）的法律制约器。”近年来我国的行政法学者也认为行政法就其实质而言可以界定为控制和规范行政权的法，并就对行政权加以控制和规范的原因以及行政法如何控制和规范行政权做了深入的阐述：认为，行政法通过三个方面来控制和规范行政权：其一，通过行政组织法，控制行政权的权源；其二，通过行政程序法规范行政权行使的方式；其三，通过行政法制监督法、行政责任法、行政救济法制约行政权的滥用。控权理论能够合理解释行政法的产生原因，同时也符合行政法的实践。可

我国典型的行政法教材，如面向21世纪课程教材，姜明安主编：《行政法和行政诉讼法》，北京大学出版社1999年版以及司法部法学教材编辑部编审的两部教材，胡建淼主编：《行政法教程》，法律出版社1996年版；王连昌主编：《行政法学》，中国政法大学出版社1994年版；其内容主要是行政主体、行政行为、行政监督和行政救济三大部分。

H. W. R. Wade, Administrative Law, Oxford, 1982, P.4 - 5.

E. gellon & B. B. Boyer, Administrative Law and Process, West Publishing Co., 1981, p3.

姜明安主编：《行政法和行政诉讼法》，北京大学出版社1999年版，第13-15页。

以说我国的行政法学者对行政法的功能和价值的定位正在趋于准确。从控权的理论出发,行政组织法并非行政法的典型,因为设定权力只是为了控制行政权的权源。然而事物总是两个方面的,行政组织法既然是对行政权力的设定,则认为行政法有“设权”的功能则不足为过,只是从行政法的概貌,尤其是考察作为行政法典型的行政程序法和行政法的重要组成部分行政救济法的功能而言,行政法的主要功能是“控权”而不是“设权”,或者说“设权”是间接和从属的功能,“控权”是直接和主要的功能。即使这样,我们仍不能完全否认行政法微弱的“设权”的作用,否则,就难免陷入形而上学。事实上,在国外,尽管行政法作为控权法得到普遍的承认;但学者也不认为行政法的唯一功能是控权。英国学者 A. W. Braley 认为行政法有三个功能:第一个功能是保证政府履行相应的职能,第二个功能是规范不同的行政机构之间的关系,第三个功能是控制个人或者私人团体和被授予权力处理个人或者私人团体事务的行政机构之间的关系。他同时指出行政法是对行政权的控制,因为个人可以对行政机关的行为提出挑战,要求撤销行政行为;他又指出实践中律师往往只注意到了行政法的第三个功能,把行政法作为其当事人权利受到分割时的救济,而忽视了其他两个功能。简言之,行政法的基本和典型的功能是控权,但这并不排除行政法的其他从属和间接的功能。

经济法则与此不同,经济法不是也不应是控制政府权力的法。控制和规范政府权力不是经济法的首要任务,否则经济法便无从产生。经济法的产生恰恰是国家扩大自身的经济职能,为弥补市场的缺陷和失灵,改变“守夜人”的角色,自觉对经济进行干预和调控的产物。政府对经济的干预,主要通过为市场参加者设定权利义务(其中的义务主要是强行性的义务),并且建立相应的政府机构行使监督、管理等权力,保障市场参加者实体权利义务的实现,以维护经济秩序和社会整体利益。国家不再只是作为中立的裁判者,而是置身于具体的经济关系之中。美国几大执法机构的诞生很能说明问题。美国现代意义上的第一个行政机构是州际商业委员会(ICC),该委员会的建立是由1887年的《州际商业法案》所确立的,目的是保证铁路运费的合理性和非歧视性。1914年美国国会决定制定新的反托拉斯法以补充《谢尔曼法》,因此,国会成立了联邦贸易委员会(FTC)以执行联邦贸易委员会法。该法的第五部分规定了禁止的“不公正的竞争方法”,联邦贸易委员会被授权作为执法机构具体认定哪些商业作法属于该法所禁止的不公正竞争方法。这些机构的成立说明国家对经济的介入和干预离不开行政机构。在政府通过经济法干预经济活动的领域中,经济法主要是通过设定行政机构的行政职权来实现政府干预经济的目标,保障经济秩序。换言之,现代行政权力的扩张和强化很少表现在行政法的内容之中,而大量表现在经济法之中。经济法的法律规范一方面是市场主体(主要是企业)的权利义务,另一方面是有关行政机关的行政职权。经济法可谓是设定政府权力管理经济之法,经济法的首要目标不是控制行政权力。控制和规范行政权力主要是行政法的任务。但是,基于现代法治要求的政府权力法定的基本原则,对行政机关权力的设定同时也是对行政机关权力的限制,行政机关行使的权力不能超出法律规定的范围。因此,经济法对政府权力的规范和控制是间接的和从属的。就经济法的本质和功能而言,王保树先生认为:经济法的本质只能概括为“确认和规范政府干预经济之法”,笔者对此表示赞同。这一论断对经济法设权和控权功能的主次顺序作了适当的描述。

概言之,在国家经济管理中,行政法的主要功能是控制政府权力,设权是其从属和间接之功

A. W. Bradley, *Constitution and Administrative Law*, Longman, 1977, P. 547 - 548.

Daniel J. Gifford, *Administrative Law*, Cincinnati Anderson Publishing Co, 1992, p. 2.

王保树主编:《经济法原理》,社会科学文献出版社1999年版,第64页。

能；经济法的主要功能是设定政府权力，控权是其从属和间接之功能。经济法保障经济秩序和社会整体效益；行政法保证经济自由和行政相对人（市场主体）的权利不受行政机关的分割。这是二者的又一重大区别。同时，从另一角度观之，经济法和行政法在国家管理经济中所扮演的角色是相互依赖、相互配合的，二者正相互补。

（三）程序正义和实体正义

现代行政法的典型是行政程序法，通过对行政机关行使权力的程序的规范和制约，最能达到行政法控权的目的。行政权对于行政相对人权益的影响不仅在于其权限的范围，而且在于权力行使的方式，后者甚至更为重要。一个行政机关，权力即使再大（如可以限制公民的人身自由），如果其行使方式有严格的程序规范，遵守一整套公开、公正、公平的程序规则，其对相对人权益的威胁并不会很大；相反，即使其权力很小（如仅可对公民进行小额罚款），但如果其行使方式没有程序制约，可以任意行为，其对相对人权益亦可能造成重大威胁。正是在这个意义上美国著名的行政法学家伯纳德·施瓦茨精辟的指出：“行政法的要害不是实体法，而是程序法。”尤其是在当今立法中，公法和私法融合，行政机关大量介入传统的民商法领域；大量的关于行政机关管理职权都规定在经济法中，行政法更是以程序法为其主要内容和典型。19世纪末20世纪初，西方发达国家认识到行政程序在控制政府行政权力方面的作用，陆续制定了行政程序法典。美国的行政程序法最为发达，贯穿了保护民权的基本精神。二战之前，美国的律师界和国会议员对罗斯福新政期间建立的行政机关的工作提出尖锐的批评，最重要的批评是这些机关在处理事务时程序任意，缺乏证据。罗斯福于是委托律师机构研究行政程序。由于二战的影响，1946年，美国才最终通过了《行政程序法》，该法对行政行为一般形式的程序作了规定，联邦政府的行政改革迈进了重要的一步。纽约州则不同，由于认为行政机关庞大，性质、任务、职权各异且行政机关的行政内容极为宽泛，认为制定一部综合性的行政程序法典是不可行的；因此直到1975年才制定州行政程序法。可见行政程序法典化是大势所趋。1976年的德国行政程序法、1990年的意大利行政程序法、1993年的日本行政程序法的规定，说明了行政程序法的制定虽然立法难度很大，但其对权力的控制作用日益受到重视。现代行政法的程序化趋势向人们表明：行政程序是行政法行政权力的重要方式。行政法对程序正义的追求还体现在对行政相对人的救济上，在行政相对人对行政机关的行政行为不服时，可以要求行政机关复议或者将行政行为提交法院进行司法审查。作为程序法的行政诉讼法是行政救济的典型代表，通过对行政相对人诉权和具体诉讼权利的保护，尤其是对诉讼程序的设计以保护行政相对人的利益。“无救济即无权利”，通过对相对人的救济来监督行政机关权力的行使不超出法律的范围，并使行政权力的行使符合法定程序。国外的行政法和行政法学也把行政程序作为法律的法学关注的主要内容；例如，伯纳德·施瓦茨教授引用美国最高法院的用语称“美国坚持把行政程序作为公正的基本点”，并认为“行政法的基本目标是在公民受到不法行政行为损害时为他提供充分的救济。”在具有经济内容的行政中，行政法对正义价值的追求不体现在国家干预经济的内容及其手段正确与否，而体现于防止权力在运用这种手段的过程中被滥用，并以有效的方式来监督权力的行使。

经济法中的正义主要是实体的正义。如前所述，经济法重在规范市场主体的行为，规定市场参加者的经济上的权利义务。因此，经济法的正义主要体现在这种实体权利义务分配上的正义。

参见姜明安主编《行政法和行政诉讼法》，北京大学出版社1999年版，第15页。

Daniel J. Gifford, Administrative Law, Cincinnati Anderson Publishing Co., 1992, P. 3 - 4.

[美] 伯纳德·施瓦茨：《行政法 序言》，群众出版社1986年版。

经济法的产生缘于对垄断的规制。垄断等限制竞争行为的大量出现，破坏市场主体之间的公平竞争，损害中小企业和消费者的经济利益，经济上的公平正义受到破坏。因此，国家介入经济生活，禁止限制竞争行为，维护经营者的公平竞争。现代经济法，一方面从市场规制的角度出发：禁止垄断、限制竞争、不正当竞争等破坏竞争秩序的行为以维护自由公平的竞争环境；规定交易主体（经营者）对交易对象（产品和服务）和交易媒介（价格）等交易要素所负的义务来保障交易的安全和有序；对作为弱者的市场交易主体一方的消费者给以特殊的保护，以维护交易的公平和保持社会的稳定。市场规制法保证了市场主体之间的公平竞争和公正交易。另一方面则从国家宏观经济的角度，通过税收、金融、产业指导等经济手段，引导市场主体作出能够促进社会发展的选择，规定纳税人、商业银行等金融机构、一般企业在国家宏观经济及其调控中的义务和权利，为经济发展创造良好的社会环境和法律环境，保证经济收益的公平和社会分配的公平。因此，经济法的正义主要体现在个体（主要是企业）之间经济利益的衡平以及个人和社会之间（由国家作为代表）经济利益的衡平；并具体表现在市场参加者经济上的权利义务。经济法追求经济上的实质正义，平衡各主体之间的意志和利益，维护社会整体利益，保障最大多数人的福祉。

经济法的实体正义的另一含义是，现代行政权力扩张和强化越来越多的表现在经济法之中；在经济法的法律中，直接规定行政机关的行政职权。因为，经济法是国家介入经济的产物，国家作为一方主体参与经济法律关系。因此，经济法必须把作为一方主体的国家机关（主要是行政机关）的具体职权加以设定和规范。

在国家管理经济中，经济法主要是通过实体法规范（设定行政权力的内容）来实现政府管理经济的目标，行政法主要是通过程序法规范（设定行政行为的程序）来实现政府管理经济的目标。相对于以行政程序法为核心的行政法，经济法重在规定市场参加者经济上的实体权利义务并对行政机关授予行政权力。因此，经济法和行政法在法律体系中的角色分工和功能配合类似于实体法和程序法的分工和配合。

二、经济法和行政法的互动作用

考察经济法和行政法二者之间的区别不是为了在二者之间划出一道明确的界限，更无意扩大或者缩小某一部门法的“地盘”。在现代法治的背景下，不同部门法之间的相互融合、相互渗透已是大势所趋。经济法和行政法在主体侧重和关注焦点、设权和控权功能、程序和实体价值等方面的区别，恰恰构成了二者角色的分工和功能的配合，这种角色分工和功能配合，是市场经济条件下，实现经济秩序稳固所必不可少的。离开任何一方，要么市场主体恣意为，要么行政机关滥用权力，国家管理经济所期望的秩序和自由将无法实现。具体言之，行政法关注行政主体，则经济法必然要关注行政相对人；经济法的“设权”必然要求行政法的“控权”；经济法以实现市场主体权利义务的公平和行政机关行政职权合理配置为己任，则行政法必然倾心关注行政权力行使的程序，以保证实体权利义务的实现。经济法和行政法的互动作用，表现在二者相互依赖、相互渗透、相互促进，甚至一方自身价值的实现也无法离开另一方。这种互动作用具体体现在以下几个方面：

（一）一般和具体

行政法的主要内容是行政组织法、行政程序法和行政救济法，但由于现代公共行政的范围越来越广泛，“如果国家对公民从摇篮到坟墓都给予监督，保护他们的生存环境，在不同的时期教育他们，为他们提供就业、培训、住房、医疗机构、养老金，即为之提供衣食住行，这就需要大

量的行政机构。”因此，行政法无论对于行政机关职权的设定、还是行政职权行使的程序以及对相对人救济的设计都是一般的、抽象的；难以具体覆盖各种各样的行政行为及其救济方式。尤其是在行政程序法走向法典化的背景下，行政行为的特殊、具体的程序越来越留给其他法律部门来加以规定。经济法作为国家（主要通过行政机关）作用于经济生活的法律形式，其对行政权力的设定往往较为具体和富有操作性。经济法中的行政权力往往具体化为各种“职权”。如2000年修订的《产品质量法》第18条规定，“县级以上产品质量监督部门根据……，可以行使下列职权：……”。《反不正当竞争法》第17条规定，“监督检查部门在监督检查不正当竞争时，有权行使下列职权：……”经济关系的复杂性和易变性也要求经济法适时的建立新的经济管理机构或者扩大行政机关的职权。关于行政权力行使的程序和相对人的救济方式也在经济法中有更为具体的规定，经济法甚至会设定新的救济方式，并且扩大行政复议和行政诉讼的事项范围。如《产品质量法》第15条规定了产品抽查检验的复查制度，扩大了行政复议的范围。经济法中对具体事项规定可以提交行政复议或者行政诉讼，使得行政复议法和行政诉讼法关于行政复议、行政诉讼范围的抽象规定得以明确化和具体化。行政职权、行政行为、行政救济之所以需要在经济法中具体化是因为行政的范围越来越广，经济的技术性和专业性使得对行政相对人的保护和经济管理机关权力行使的程序都需要作出特殊的规定并及时的调整行政机关管理经济的职权。这一方面弥补了行政法抽象规定之不足，另一方面是现代科技、经济高速发展，经济关系日益复杂并且变动不居，需要经济法对行政机关的行政职权和权力行使方式予以适时扩充和完善，以补充行政法之不敷使用。行政法和经济法抽象和具体、一般和个别以及相互补充的关系，反映了法律部门之间的界限越来越模糊，法律部门之间需要相互补充，以应对现实社会经济生活之急需。同时，经济法在设定经济管理机关的行政职权时，越来越注重对行政权力行使程序的规范、约束以及对行政相对人的救济，这也说明了经济法的控权功能正在加强，或者说行政法的控权理念日益渗透到经济法的立法和执法过程中。

（二）行政法依法行政目标的实现离不开经济法

尽管对行政法的基本原则存在表述上的差异，依法行政原则被公认为行政法的基本原则。依法行政指行政权力的存在、运用必须依据法律、符合法律、而不是与法律相抵触。在任何一个推行法治的国家，行政合法原则（依法行政原则）都是行政法最重要的基本原则之一。然而人们对依法行政原则中所依之“法”，往往只注意从法的等级效力方面来考察“法”的范围；认为，在我国现阶段，行政合法原则要求行政机关进行行政活动时应遵循宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及行政规章等具有普遍约束力的规范性文件。对行政法依法行政“所依之法”的部门属性则尚未提及。笔者认为，行政法依法行政原则中所依之法除行政法外，大量是依经济法；尤其是在经济管理领域，主要是依据经济法。原因之一是经济法中有大量的关于行政职权内容、行政权力行使程序和行政救济的具体规定，较之行政法更富操作性；行政机关在行使经济管理职能时，必须遵循经济法中在这些内容的规定，行政相对人亦可依经济法的相应内容在其权利受到分割时获得救济，以监督行政机关的行为，保障行政机关不滥用行政权

H. W. R. Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1982, p. 4.

1994年8月，经国务院批准，国家工商行政管理局成立了公平交易局，以监督市场主体的交易行为；1999年为贯彻分业经营、分业管理的原则，加强对保险业的监管，成立中国保险监督管理委员会；这些机构的成立都是因为经济关系发生变动，国家及时应对经济形势的变化，加强经济管理的举措。

参见胡建森主编《行政法教程》，法律出版社1996年版，第34页。

参见胡建森主编《行政法教程》，法律出版社1996年版，第35-36页。

力。另一原因是经济法重在规范市场参加者的实体权利义务，这种权利义务的设定，一方面为企业等市场主体树立明确的行为准则，另一方面也是行政机关在行使管理职权时认定市场主体行为是否合法以及进行日常监督、管理的标准。如果没有经济法对市场参加者权利义务的明确规定，则行政机关势必会恣意横行，滥用手中权力；企业等市场主体权利义务的设定，有利于其对抗行政机关的任意行政。如，税法对纳税人的范围、具体税目、税率的规定，为税务机关征税提供依据。反不正当竞争法对不正当竞争行为类型的规定，为执法机关具体认定经营者的行为合法与否也提供了依据。产品质量法对生产者和销售者产品质量义务的规定也为产品质量监督部门进行产品质量监督提供依据。行政机关在认定企业的行为是否构成违法和如何对其进行行政处罚时，必须依据经济法中的实体规定；行政相对人对行政机关的行政行为不服时的抗辩事由也需要依据经济法中的实体规定。认识到依法行政在经济领域中所依之法主要是经济法在实践中意义重大，这一认识要求行政机关，除了要明了行政法中关于行政职权、行政程序的规定，也要关注经济法中对行政职权和行政程序的具体规定，尤为重要是应对市场参加者实体权利义务的具体内涵和立法意图有透彻的了解和深刻的领悟，以在具体的执法中能明辨是非，保护合法、制裁违法，实现经济法的立法目的，实现依法行政的法治目标。同时，认识到经济法在依法行政中的作用也有利于立法者和执法者树立这样的观念：经济领域依法行政目标的最终实现有赖经济法的发达和完善。

（三）经济法自由秩序价值的实现离不开行政法

经济法的实施大部分属于行政权实施的过程。离开行政权的实施，经济法所欲达到的经济秩序将无法完全实现。经济法中的经济管理机关行使行政职权时，除遵循经济法的特殊规定外，尚需遵守行政法中关于行政权力设定和行政权力行使程序的一般规定。离开行政法，行政机关的经济管理行为也会缺乏基本的法律依据。行政组织法对行政机关行政权力的一般规定，既是经济法具体设定经济管理机关管理职权的依据，也是经济管理机关行使经济管理权力、直接管理经济以维护良好的市场竞争秩序和宏观经济秩序的法律依据。同时经济法的价值并非只是秩序，经济法也要保障市场主体的自由，经济自由是经济法的出发点和归宿，反垄断法便是例证。行政法对经济法的自由价值实现的作用体现在对行政权力的控制以及对相对人的救济上；尤其是对行政权力行使的一般方式和程序的严格设定，以保障经济法的市场主体的自由和权利不受分割。这是行政法的显著功能。经济法是国家权力（主要通过行政机关）介入经济生活，管理经济的产物；行政机关行使行政权力、管理经济的过程须臾离不开行政法的控制和规范。在此意义上，经济法和行政法的关系似类似“静态法”和“动态法”的关系；经济法重在事先设定政府的经济管理职权和市场主体的权利义务，行政法重在规范行政机关经济管理的过程并保证市场主体权利义务的实现。二者唇齿相依，正相互补。简言之，经济法中主体权利义务的实现以及经济法自由、秩序诸价值的实现离不开行政法。譬如，在经济管理中行政处罚权的行使，首先要依据经济法中的实体规范对市场主体的行为是否合法作出判断，这首先借助经济法，一旦认定市场主体是违法的，则行政机关要对市场主体采取相应的措施如行政处罚，这时采取何种行政处罚及处罚内容，经济法中有明确的规定。但行政机关是否可以行使处罚权以及这种行政处罚权的行使程序，除遵循经济法中的特殊规定，尚需依据行政法的一般程序法和相关的法律，如《行政处罚法》和我国即将出台的行政处罚程序法或者未来我国制定的行政程序法；当市场主体不服这种行政处罚寻求行政救济时，如何提起行政复议和行政诉讼也需要依据行政法中的行政复议法或者行政诉讼法。认识到经济法自由、秩序价值的实现离不开行政法同样意义重大，这一认识要求经济管理机关认真履行其管理职责，维护社会经济秩序，不“缺位”；同时要依法行使其管理职权，不超越法定的权限

范围，遵守权力行使的程序，维护市场主体自由，不“越位”。同时，这一认识也意味着，随着经济法的勃兴伴随而来的行政权力的扩张，行政法的“控权”功能越显重要，“行政法应当对政府权力控制经济活动实行全面‘再控制’”，以保障政府权力在扩大的同时，不致其被滥用。

三、经济法和行政法的相互衔接

经济法和行政法的互动作用，需要二者相互衔接和配合，以对经济关系进行全面和深入的调整，不留“死角”，共同实现法律追求的正义、自由、秩序诸价值。因此，经济法和行政法之间的相互衔接和配合问题，值得关注。首先，行政组织法和经济法中有关经济管理机关职责权限的规定应当保持一致，经济法对经济管理机关管理职权的具体设定，应当符合行政组织法的一般原则和一般规定。如《反不正当竞争法》对行政性垄断和一般的垄断行为规定了不同的执法机构，是否违背行政法的一般原理？对行政性的垄断行为，规定其上级机关为执法机关，由于行政性垄断的主体可以是性质不同的各类行政机关，相应的其上级机关也是性质不同的各类行政机关；由于规定了上级机关的执法权，则性质各异的行政机关对垄断这种经济行为都有管理的职权，且不说这些机关是否能够胜任，赋予性质各异的行政机关（如教育、公安、卫生、民政、科技、税务等部门）对垄断行为的执法权，是否也超出了行为组织法对行政机关行政职权的划分和行政部门之间的分工。这是经济法的立法需要注意的地方。其次，关于二者在行政程序规定上的配合。我国现阶段尚未制定行政程序法，缺乏行政行为的一般程序规定，对具体类型的行政行为的程序立法也很薄弱，如行政处罚程序法也尚未制定。这使得经济法承担了大量本属于行政程序法内容的立法任务，如《价格法》第23条规定的价格决策听证会程序制度，第19、20条规定的政府定价和政府指导价的定价权限和程序；《商业银行法》第62条对中国人民银行行使检查监督权时的程序规定；《证券法》第169、172条关于国务院证券监督管理部门在行使监督检查权时出示证件、行为公开的规定。囿于现阶段我国行政程序立法的滞后，经济法有必要规定经济管理机关行使管理职权的详细程序，等待我国的行政程序法对一般的行政行为或者某一类行政行为的程序作出规定之后，经济法只需要对特殊的行政程序作出规定。最后，在行政救济上二者应当加强协调。凡是行政复议法和行政诉讼法规定的复议和诉讼的范围，经济法无需对之作出重复的规定。如我国的《行政复议法》和《行政诉讼法》都将行政处罚作为复议和诉讼的对象，则在经济法中无需再针对具体管理机关的处罚，规定可以提起复议或者诉讼。如《产品质量法》，1993年制定时第46条规定了当事人对行政处罚决定不服的复议和诉讼程序，2000年修订时将该条删去。原则上经济法只应对行政复议法和行政诉讼法中模糊的复议和诉讼事项作出具体的规定，或者将行政复议法和行政诉讼法未纳入的复议和诉讼事项，从保护相对人利益的角度出发，适当将其纳入复议或者诉讼的范围。例如我国的《行政诉讼法》未明确将政府的行政性限制竞争行为纳入行政诉讼的范围，作为经济法重要组成部分的《反不正当竞争法》本应当从维护市场竞争秩序和保护受害人利益的角度出发，在该法中规定受害人可以对此类行政性的限制竞争行为提起行政诉讼，遗憾的是《反不正当竞争法》失职了。相反，《产品质量法》第15条规定了产品抽查检验的复查制度，明确扩大了《行政复议法》行政复议的范围，则是一个成功的范例。这类例子说明经济法和行政法之间应当在行政组织和职权、行政行为、行政救济等方面加强协调，作到不重复、不遗漏、不冲突，相互补充，相互配合，发挥二者的互动作用。

孙笑侠：《法律对行政的控制》，山东人民出版社1999年版，第91页。

四、结语

经济法和行政法之间的关系恰似一对孪生姊妹，二者之间有着千丝万缕的联系。对经济法和行政法关系的探讨，学者们更多的是研究二者的区别，二者之间的联系尤其是彼此之间的互动作用和相互衔接问题则未引起学者足够的重视。对经济法和行政法之间关系的认识也是见仁见智，莫衷一是；甚至可以说经济法和行政法之间的关系问题，是经济法和行政法基本理论研究中最为混乱的话题之一，其中不乏误解和偏见，二者之间关系问题亟待澄清和统一认识。经济法和行政法之间的紧密联系和彼此之间的许多交叉造成人们对二者之间关系探讨的困难。部分学者在论述经济法是独立法律部门时往往花费较多的笔墨来阐述经济法和行政法在调整对象上的差异，将其作为两个独立法律部门的主要区别之一。笔者认为这是一个误区。调整对象是划分法律部门的基本依据，但是现代社会生活日益复杂化，法律对社会关系的调整不断深入和精细，把调整对象作为法律部门划分的主要甚至是唯一的依据难免使问题的论述牵强附会，也无法解释法的实践和法学的发展。法的调整对象所包含的具体社会经济内容、法的价值目标、法保护的利益结构、法的功能、法的基本原则等等都不妨作为法律部门之间区别的依据。部分学者认为经济法是“经济行政法”，这也是一大误区。经济法和行政法在关注的焦点和主体侧重、功能和价值等方面笔者已经作了深入的分析，所谓“经济行政法”的观点是不能成立的。之所以会出现这种论断，在于存在这样的误解，即“关于行政的法就是行政法”或者认为“行政法就是关于行政管理的法”。这种观点显然是站不住脚的，如果持这种观点，则会推出这样的结论：行政法自古已经存在，因为中国在古代专制时期就存在大量的行政管理；甚至会推出有国家就有行政法，因为国家的产生伴随着行政管理的存在。而众所周知，行政法是近代的产物，其产生同近代自由主义、法治观念的兴起有关，是随着行政权力的扩张和行政权力运用的范围扩大，行政权力被滥用和人民受其侵害的可能性大为增加时，才逐步发展起来的；其产生的动因和基本的功能是规范和控制权力，防止权力滥用。“经济行政法”的论断没有认识到行政法的产生背景、主要内容和功能。对法律部门关系的探讨，应当从多角度来考察，拓宽视野，而不能固守陈旧观念。

加强对经济法和行政法角色分工和互动作用的研究，无论在法学研究、立法实践还是法律执行中都具有重要意义。现代法治下，部门法之间并没有泾渭分明的界限，彼此相互渗透，相互配合，相互衔接已经在立法实践中显现出来；研究相邻部门法之间的关系，并非是在二者之间建造一座坚固的分水岭，相反研究部门法彼此之间的角色分工和互动作用尤其是彼此之间的衔接配合才是研究部门法之间关系的意义和价值所在。本文正是从该角度来研究经济法和行政法的关系，笔者期望这种研究方法能引起学者的重视，经济法学者和行政法学者应当携手共同促进经济法和行政法的发展，经济法学和行政法学在中国同属年轻学科，更需要彼此的互策互动。这正是本文写作的初衷。

作者是中国人民大学法学院经济法硕士研究生
责任编辑：赵俊

the great macro-economic potentials means that China has the actual strength to expand her direct investment abroad, and limited micro-subjective ability signifies that full scale, comprehensive construction of our own transnational companies has to be treated as a national strategy. Hence, the general policy to accelerate Chinese enterprises to venture abroad is to follow the international practice and raise their international competitiveness.

Different Roles of Economic and Administrative Laws, and their Interaction :

The relation between economic and administrative laws is one of the most confused topics in theoretical researches of law. most researches emphasize their distinctions, while the relation between them, especially their interaction and their links are overlooked. Under the current legal system, there is no clear demarcations between departmental laws. Mutual penetration, coordination and connection have been clear in legislative practice. Hence, the true significance and value of studies of the relations between departmental laws lie in studies of the different roles of departmental laws, their interaction, especially, their connection and coordination. In economic and administrative laws, there should be no repetition, omission and contradiction but coordination and complement in institution, authority of office, administrative action and administrative relief.

On Chinese Culture Merging For A Third Time :

Culture is not merely the result of interaction of the experience of human life and environment, it is the ideological basis to face the future, solve problems and to establish faith.

Culture is the source of thought, the guide of self-readjustment and the blue print of the way one gets along with people and the world. In face of a third time merge of Chinese culture, to balance matter and spirit, it is necessary to search in the formation patterns of culture for a subject worth exploring.

“Majesty” in Classic Poems of the Han and Wei Dynasties—comments and analyses of Examples Illustrating the Grasp of the True Meaning of Life in Poems of the Han and Wei Dynasties :

In poems of the Han and Wei dynasties, profound savoring of the true meaning of life, the “untraceable” “majesty”, all are ordinary mentality unfolded before our eyes through ordinary things. It is just in such ordinary mentality and ordinary things the true meaning of life emerge.

Ruling thought and Cultural Choice of Emperors Kangxi, Yongzheng and Qianlong of the Qing Dynasty :

After founding the Qing regime, its rulers, in view of their relatively backward national tradition against the advanced feudal culture of the Han nation, decided to choose orthodox Confucianism, especially the Confucian school of idealist philosophy represented by Cheng Yi and Zhu Xi, as their official philosophy and ruling thought. In spite of the difference of the historical environment Kangxi, Yongzheng and Qianlong lived in, the difference of their personalities, and the difference of the things they stressed and concerned, the fundamental state policy of culture, “Confucianism worship and Taoism esteem” was never changed. The accomplishment of this cultural choice and establishment of the ruling thought laid a firm ideological and cultural foundation for the flourishing ages under the reigns of Kangxi and Qianlong.

Role of Nongovernmental Capital in the Transitional Period of Modern Society :

In the one hundred years after the opium war, the process of modernization has been steadily progressing with results one period after another. The shocks brought about by changes in social structures are either dissolved, or postponed, or relieved. In this, non-governmental capital has played a positive role by enhancing the country's economic strength, heightening the nations' self-confidence, absorbing unemployed population, relieving employment pressures from society, facilitating changes of value and increasing psychological elasticity.

After Entering WTO : How Will the State-owned Commercial Banks Compete with Foreign Banks in China Internationally :