

# 论行政法律保留原则

金承东

**内容提要** 法律保留是民主宪政体制对行政权提出的一个基本要求,我国自《中华人民共和国行政处罚法》第一次把该项原则引入行政处罚领域后,该项原则对规范制约行政权所起的重要作用,逐渐被人们所认可。但对这项基本原则的含义、产生基础及调整范围等还缺乏足够的认识,由此它对中国行政法制实践所起的指导作用也很有限。因而本文拟对以上内容进行初步的探讨,以期引起人们对该项原则的进一步重视,并不断扩大它对中国行政法制实践所起的指导作用。

**关键词** 法律保留 涵义 基础 调整范围

作者金承东,男,1968年生,浙江大学法学院讲师。(杭州 310028)

## 一、法律保留原则的涵义

法律保留原则是指行政行为只能在法律规定的情况下作出,法律没规定的就不得作出。也就是行政主体的行政行为不能任意作出,只有在立法机关对该事项作出了规范的情况下,行政主体才能按照法律的规范作出相应的行政行为。该项原则的实质在于要求行政权的行使必须在代议机关的监控之中,没有代议机关(民意)的同意行政权就不得行使。它既体现了立法权对行政权的制约,也体现了行政权的民意基础。

为了进一步理解该项原则,我们还有必要搞清以下两个方面:

首先,法律保留原则不同于我们平常所说的法律优先原则。法律优先原则是指一切行政行为都要与法律规范相一致,不得与之相违背。相比之下,法律优先原则只要求行政行为不得违背法律,至于法律没规定的情况下,行政行为能不能作出,法律优先原则并不过问;也就是我们平常所讲的“法不禁止皆自由”。而法律保留原则则相反,它要求行政行为必须按照法律规定的作出,法律没规定的就不得作出;也就是我们平常所讲的“法无明

文规定者不得为之”。所以,法律保留原则要比法律优先原则的要求更高,如果说法律优先原则是对行政主体依法行政的消极要求的话,那么法律保留原则则是对行政主体依法行政的积极要求。

而且虽然法律优先原则和法律保留原则都是行政主体必须遵循的,但更能体现行政法基本精神的是法律保留原则。因为法律优先原则仅要求任何行为不得与法律相违背,其实这不仅是对行政主体的要求,而且也是对法治社会中任何一个主体的最基本的要求;如果说它是行政法的一个基本原则的话,那么它也应民法、刑法等任何其他一个部门法的基本原则。所以与其称其为行政法的基本原则,还不如称其为法治的基本原则更准确。但法律保留原则就不同了,它针对行政主体,且只在行政法领域具有普遍指导性,而在民法、刑法等其他部门法领域它就不具有普遍指导性。

其次,法律保留原则中的“法律”并不仅限于代议立法所定之规则,而且还包括行政立法所定之规则。法律保留原则的实质是使行政权在立法权的监控之中,以实现“为民行政”的目的。照此法律保留中的“法律”应仅指代议立法所

定之规则。但事情并不这么简单。在资本主义的自由竞争时期,奉行“管的最少的政府是最好的政府”的观念,政府职能较少,因而代议立法完全能适应政府行政管理的需要。但20世纪初开始,尤其是二战结束后,政府的行政管理职能空前扩大,复杂多变的管理对象、日益专业化的行政技术以及行政效率的内在要求,都使得代议立法再也无法适应行政管理的需要。为此它不得不把一些原本属于自身的立法权授予行政主体来行使,一旦行政主体获得这种授权后,它们也就成了立法主体,而它们按照授权所定之规则也成了法律。由此法律保留中的“法律”就不仅仅指代议立法所定之规则,而且还包括行政立法所定之规则。

但随之而来的问题是如果行政立法所定之规则也纳入法律保留原则中的“法律”,不免使行政主体既是立法主体,又是执法主体,这不就违背了法律保留原则所追求的以立法权(民意)监控制约行政权的基本精神吗?其实不然,虽然行政立法使行政主体也有了立法权,一定程度上确实削弱了代议机关对它的监控和制约。但我们必须看到行政立法的产生和存在并不是为了取代代议立法,而仅仅是为了代议立法的补充和完善。再则,行政立法本身并不具有独立性,它必须事先得到代议机关的授权,并在其授权的范围内进行。这些都使得行政立法还是始终处在代议机关(民意)的监控制约之中,并无任何摆脱。所以,把行政立法纳入到法律保留中的“法律”并没有违背法律保留原则所追求的基本精神,而仅仅是随着时代的发展,为了更好地贯彻它的基本精神,我们所采取的方式有所改变而已。

## 二、法律保留原则的基础

法律保留原则作为行政法的一个基本原则和核心要素,它的产生和发展具有深厚的社会基础,体现了人们对人权的尊重和对民主与法治的执着。

首先,这是基本人权保障的要求。十四、十五世纪在欧洲兴起的“文艺复兴”运动使人们对人的尊严和价值有了重新的认识。人本主义思想的提出使人们认识到人的生存价值不在于上帝,也不在于神,更不在于上帝或神的代言人——世俗君主,而在于人自身。由此新兴的资产阶级响亮提出

了“天赋人权”、“私权神圣”和“人人平等”的战斗口号。在这些人权理念的激扬下,资产阶级革命得以成功,民主宪政体制得以建立。从此国家和个人的关系得以摆正,在此个人是目的,国家是手段,国家存在的合理性就是保障和实现每个人的人权;尊重个人的财产、自由和人格尊严,并为实现其自身价值创造条件,成了国家权力的任务与终极追求。因而作为国家权力组成部分的行政权自然也要以此为已任,任何情况下都不得侵犯公民的基本人权,除非事先征得民意机关的同意,得到了法律的授权。

其次,这是法治国的要求。法治与人治是人类治理国家的两种方式,虽然有时最好的法治比不上最好的人治,但人治社会是一个非常不可靠的社会,人们不仅无法决定国家的掌权者,而且也无法预测和制约掌权者的行为。面对不稳定而又无规则可循的国家权力,国民的安全感从何谈起?另外,人治社会中,人的利己本性和不受限制的权力相结合,其结果必然是权力腐败和无规则的权力冲突,如此国民利益又如何获得可靠的保障?唯法治可以消除这些弊端。首先,法治社会中掌权者是通过公开和公正的程序产生的,谁能成为掌权者最终取决于国民,而不是取决于世袭或无规则的权力争斗,这样不仅使国民的利益得到保障,而且避免了无序的社会冲突。其次,法治社会中任何主体,尤其是权力主体的行为必须在预先公布的规则约束下进行,而不能超脱于规则之外,由此掌权者的行为不仅是可预测的,而且是可制约的,国民不仅有了安全感,而且有了计划自己行为的自由。因而在法治和人治之间,人类经过长期的理智与经验的考验,最终选择了法治。

而法治要求公民和公民之间、公民与国家之间以及国家和国家之间都要在法律的调整之中,尤其是国家权力更要由法律创制并在法律的规范下运行;同时法治还要求,作为行为规范的行政法律,不仅要稳定,而且要具体明确,以使公民可以明白无误地理解。这样国家活动才是可预测和可制约的,从而公民才能获得安全感并有计划自己行为的自由。因而作为国家权力重要组成部分的行政权,自然也要由法律创制,并在法律的明确规范下运行,即实行法律保留原则。

最后,这也是民主原则的要求。民主社会中,

“主权在民”是国家的根本理念,为此国家机关之间形成了如下的权力分工:代议机关是人民意志的表达机关,行政机关是人民意志的执行机关,而司法机关是人民意志得以表达和实现的监督机关。这种代议民主制要求国家的一切重大事项,尤其对公民权益有重大影响的事项必须由代表民意的代议机关以法律的形式作出规定,而行政机关的职责就是尊重民意,执行法律。

### 三、法律保留原则的范围

法律保留原则要求行政主体的行政行为必须在法律规定的情况下作出,法律没规定的不得作出。但这并不是说行政主体的任何行政行为都必须在法律规定的情况下才能作出,有些事项即使法律没规定,在不违背法律优先原则的情况下,行政主体也可以作出。那么到底哪些事项,行政主体必须在法律规定的情况下才能作出相应的行政行为,而哪些事项,行政主体即使在法律没规定的情况下,也可以作出行政行为呢?这就是法律保留原则的调整范围问题。

法律保留原则的调整范围并不是固定不变的,随着行政权的扩张和民主法治观念的深化,法律保留原则的调整范围在不断扩大。19世纪自由竞争资本主义时期,法律保留原则的调整范围仅限于干预行政。二战结束后,随着给付行政的普遍化,法律保留原则的调整范围扩及到给付行政。现在,人们又认为凡是重要性事务均适用法律保留原则,由此法律保留原则的调整范围又扩及到教育、监狱管理及公务员关系等一些内部行政领域。

#### 1. 干预行政

干预行政的法律保留是指行政主体侵害行政相对人基本权利,或对行政相对人课以义务的,必须得到法律的授权,并在法律规定的范围内进行。

按照基本人权保障原则,公民个人的自由和财产等基本权利是神圣不可侵犯的,国家权力的目的就在于保障和实现公民个人的基本权利。但如果公共利益和公共秩序,使牺牲个人利益成为必要,则国家权力在一定的限度内可以对之加以侵害,但这种侵害必须征得民意机关的同意,得到法律的授权。因而,行政权如果为了维护公共利益和公共秩序,而使侵害行政相对人的基本权利成为必要的,则必须事先征得民意机关的同意,得

到法律的授权,否则无论如何也不得加以侵害。这就是干预行政的法律保留。

#### 2. 给付行政

给付行政的法律保留是指行政主体为行政相对人提供物质帮助或其他服务时,必须得到法律的授权,并在法律规定的范围内提供。

19世纪资产阶级民主宪政体制刚建立时,人们奉行警察国的行政观念,政府的职能非常有限。正如路易·亨金所说的“宪法告诉政府不要做什么,而不是它必须做什么。宪法制定认为,政府的目的是充当警察和卫士,而不是提供衣食住行。”与此相适应为了防止公民的基本人权不被政府所侵犯,法律保留原则的适用范围仅限于干预行政。但二战结束后,人们希望政府不仅仅是“警察”或“守夜人”,更希望政府能为人们提供物质帮助或服务。随着这种给付行政的产生和普遍化,给付行政的法律保留问题自然就摆在了人们面前。

与干预行政的法律保留不同的是,人们对于给付行政的法律保留存在一定的分歧。一种观点认为干预行政是侵害相对人权益的行为,按照人权保障原则必须适用法律保留。但给付行政却是给相对人提供物质帮助和服务,是受益行为,并没有侵害相对人的权益,因而不必适用法律保留。况且给付行政必须按照代议机关的预算和可提供的资金进行,有了这些控制就足够了。

但相反观点有着更强有力的反驳理由。首先,给付行政中,行政相对人很可能因获得了政府的特别资助或服务而取得比其竞争者更多的优势,从而产生特权,这就违背了平等对待的宪法原则。另外,虽然给付行政不会直接侵害行政相对人的合法权益,但拒绝给付却会直接侵害行政相对人的合法权益,并且这种侵害并不亚于干预行政。“拒不提供补贴可能使经济企业破产,拒不提供助学金可能导致学生辍学。与此相应,对自由和财产的侵害(要求经营者在其经营设施上安装某种防护装置,要求学生遵守命令的规定)具有完全相同的意义。”所以,给付行政虽然是一种受益行政行为,但它同样会侵害行政相对人的基本权利。其次,给付行政虽然受到代议机关预算和可提供资金的限制,但这种限制毕竟太空泛一般,不符合法治原则的要求。因为法治原则要求国家和公民之间的

关系,必须由法律来规定,而且这种规定必须具体明确,这样国家行为才是可衡量和可预测的。最后,大多数的给付行政并不仅仅是授予相对人利益,更主要的是为了通过这种方式对国家资金进行分配,以实现特定的社会政治、经济和文化目标等。按照民主原则,这种事关国家和社会的重大事项必须由具有直接民主基础的代议机关来规定,而不能任由行政主体自作主张。

正是基于这些理由,给付行政的法律保留不断为人们所接受并成为实践,因而当代德国著名行政法学家哈特穆特·毛雷尔认为:“关于法律保留是否以及在何种范围内包括给付行政,存在着争议。由于大多数给付行政领域受到法律调整,这种争议在很大程度上失去了意义。”

### 3. 内部行政

内部行政是指行政主体为履行对社会管理的职责而对自身进行组织、管理和调节的活动。它主要包括行政主体对公务员的管理、行政主体对社会公共财产和公共设施的管理以及行政主体与行政主体之间的内部管理关系等。<sup>⑧</sup>内部行政由于是行政主体对自身的管理,不直接影响行政相对人的权益,因而长期以来内部行政都由行政主体自行调整,无需通过法律加以规定。<sup>⑨</sup>但内部行政与外部行政相辅相成,不可分离,它们有机结合构成了国家行政的完整内涵;而且随着行政职能的不断扩张,相当一些内部行政行为对行政相对人的权益有着直接的影响。因而对这些内部行政通过法律加以调整就显得很有必要,由此内部行政也不再是“纯内部”了,它们中的一些也要实行法律保留。

如德国行政法中有一种特别权力关系理论,这种特别权力关系是指“国家和公民之间的一种紧密关系,其中主要是教育关系、监狱管理关系、其他设施关系以及公务员关系和兵役关系。”<sup>⑩</sup>特别权力关系自魏玛宪法以来就一直由行政主体自行调整。当时人们认为法律只调整国家和公民之间的一般关系,而特别权力关系中,国家和公民之间形成的是一种紧密关系,他们无需通过法律加以调整。但1972年联邦宪法法院在一个有关刑罚执行(监狱管理关系)的判决中却突破了这种限制,<sup>⑪</sup>该判决中联邦宪法法院明确认定在刑罚执行领域也要适用法律保留原则。随后在该判决的

影响下,德国又在教育领域、行政组织和行政程序领域也相继放弃传统的特别权力关系理论,转而适用法律保留原则。<sup>⑫</sup>另外,我国台湾地区也有这种特别权力关系理论,并认为“在特别权力关系中,法治国家原则以及民主原则,也课以立法者负有义务对于特别权力关系中之基本决定自己加以规定,而不得让渡予行政裁量,亦即立法者固然不必就所有具体之规律均加以规定,但就重要的决定仍必须以法律定之。”<sup>⑬</sup>

而反观中国的行政法律实践,就会发现其实我们自己也正在悄悄突破以往那种内部行政行为的“纯内部性”。如在1999年,高校学生诉学校拒发毕业证书、学位证书的“田永案”和“刘燕文案”中,<sup>⑭</sup>人民法院就以行政案件加以受理,并作出判决。又如在1999年全国第一起高速公路损害赔偿案中,<sup>⑮</sup>虽然法院最后判决高速公路管理处对原告使用高速公路发生车祸遭受的损失承担民事赔偿责任,但理论界却强烈呼吁应完善我国的国家赔偿法,将这种公有公共设施损害赔偿纳入行政赔偿的领域,而不是像现在这样纳入民事赔偿的领域。<sup>⑯</sup>

由此观之,法律保留原则的调整范围在不断扩大,由干预行政扩大到给付行政,又由给付行政扩大到内部行政,而且这种扩大肯定还会继续。

## 四、法律保留原则的标准

但同时我们也必须清楚,那就是法律保留原则的调整范围虽然在不断扩大,但它也不可能扩大到所有的行政领域。首先,现代行政管理活动日益广泛,已经涉及到复杂多变的社会生活的各个方面;其次,现代行政管理活动的专业性越来越强,许多行政管理活动只有行政专家才能胜任;最后,行政管理活动具有即时性,许多社会事件需要行政主体在最短的时间里作出反应,否则就会贻误时机。这些都导致行政主体的行政管理活动不可能事事都要在法律预先规范的情况下才能进行,对一些新兴的或专业性、即时性较强的事项,行政主体必须具有一定的自主裁量权,否则法律保留原则反而会成为阻碍行政管理活动的僵绳。

而且,这种扩大也不可能是任意的,它必须遵循一定标准。法律保留原则提出的初期,按照

人权保障的原则,确定是否法律保留的标准是人权保障。但随着给付行政的普遍化和内部行政对公民权益影响的增强,人们又从民主和法治原则出发,提出凡是对公民权益或社会公共生活有重大影响的事项都必须由代议机关以法律加以规定,而不能任由行政主体自作主张。这样确定是否法律保留的标准就不再是人权保障,而是重要性,即凡是对公民权益或社会公共生活有重大影响的事项都必须实行法律保留。按照这个标准,法律保留的调整范围自然就由侵害行政扩大到了给付行政和内部行政领域。<sup>①</sup>

同时重要性标准不仅是确定法律保留调整范围的标准,而且也是确定法律保留调整程度的标准。因为现代社会国家的立法主体是多样的,不仅代议机关有权立法,而且一些行政机关也有权进行行政立法;不仅中央政权机关可以立法,而且一些地方政权机关也可以进行地方立法。这就出现了到底哪些事项由代议机关进行法律保留,哪些事项由行政立法进行法律保留,哪些事项又该由地方立法进行法律保留,这就是法律保留的调整程度问题。<sup>②</sup>而解决这问题的关键也在于找到一个划分它们之间界限的标准,这个标准仍然是重要性标准,即按照重要性程度来决定是议会立法保留,还是行政立法保留,亦或地方立法保留。一般最重要的事项由议会立法保留,次重要的事项由行政立法保留;事关国家整体利益和公民基本权利的最重要的事项由中央立法保留,而事关地方利益或公民一般权利的次重要的事项则由地方立法保留,如此等等。

最后需要强调的是重要性标准虽然比较简单、明确,但这个标准同时又是比较抽象和模糊的,碰到具体事项时往往很难得出一个明确的结果。正如我国台湾学者说的这个标准“极易流于恣意,或是沦为没有交集的各说各话。”<sup>③</sup>所以如何使这个标准本身更具体明确却是我们必须进一步致力解决的。<sup>④</sup>

## 五、法律保留原则在中国

法律保留原则作为行政法的一个基本原则和核心要素,理应对整个行政法起着精神贯彻和实践指导作用。但在中国这项原则并没有发挥其应有的作用。

首先,法律保留原则在中国的理论重视很不够。中国的行政法学教科书和著作基本上都把行政法基本原则概括为行政合法原则、依法行政原则或法治行政原则等,而极少有人概括为法律保留原则的。<sup>⑤</sup>但我们翻开德国或我国台湾地区的行政法学教科书或著作,就会发现几乎每一本论述行政法基本原则的书,无不把法律保留原则作为行政法的一个基本原则的。中国与德国及大陆与台湾,由于历史渊源关系,在行政法上可以说一脉相承,相互之间具有相当的可比性与一致性。但在这个问题上却形成如此巨大的反差,这不能不说我们实在太忽略法律保留原则了。<sup>⑥</sup>

其次,法律保留原则在中国的实践指导也很有限。按照法律保留原则,对公民权益或社会公共生活有重大影响的行政行为必须在法律有明确规定的情况下才能作出,但一直来我国的行政主体往往意识不到这点,他们总习惯于在法律没规定的情况下就作出对公民不利的行为。这导致一些地方乱收费、乱摊派、乱处罚、乱设许可或随意强制的现象相当普遍,老百姓苦不堪言。而症结就在于权利不仅要宣示,但更需要保护,如果我们仅仅宣示公民享有人身、财产和政治等方面的基本权利,但并不采取有效措施加以保护,那么任何的宣示都等于空头支票。所以当我们宣示了公民基本权利,但并不对谁有权侵害或限制这些基本权利作出明确界限时,其结果必然是老百姓苦不堪言。因为侵害主体不限制,就等于任何主体都有权进行侵害。尤其行政主体具有国家强制力,面对它们的侵害或限制,普通百姓只有服从与忍受的命。

虽然随着中国行政法制实践的推进,这方面的问题越来越引起人们的重视。1996年第八届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国行政处罚法》第一次把法律保留原则引入我国的行政处罚领域,明确规定处罚法定,并详细规定了不同效力法律规范的处罚设定权。<sup>⑦</sup>但在行政强制、行政征收和行政许可等领域我们仍缺乏法律保留的约束。由此,我们也就无法从根本上制约行政主体在这些领域的乱收费、乱摊派、乱设许可和随意强制的行为。

所以,为了捍卫公民的基本权利,有效规范制约行政权,我们应吸取行政处罚立法的成功经

验,尽快确立行政强制、行政许可和行政征收等领域的法律保留原则。然后再在此基础上,把法律保留原则进一步扩充到给付行政和一些对公民权益有重大影响的内部行政领域。而我们行政法学界,则更应认识到法律保留原则对规范制约行政权所起的重要作用,在借鉴国外成熟理论的基础上,抓紧对其本土化的研究,尤其要理清不同行政领域法律保留的范围和法律保留的程度,这样才能为中国的行政强制、行政许可、行政征收以及其他行政领域的立法与执法实践提供充分的理论支撑和实践指导。<sup>⑨</sup>

#### 注释:

1996年3月17日,第八届全国人民代表大会第四次会议通过。该法明确规定处罚法定,并详细规定了不同效力法律规范的处罚设定权。

在我国就是指全国人大及其常委会制定的法律(狭义),还有省、自治区和直辖市的人大及其常委会,省、自治区人民政府所在地的市的人大及其常委会,及经国务院批准的较大市的人大及其常委会制定的地方性法规。

在我国就是指国务院制定的行政法规,还有国务院各部委,省、自治区和直辖市人民政府,省、自治区人民政府所在地的市人民政府,及经国务院批准的较大市的人民政府制定的行政规章。

当然行政立法虽然也属于法律保留原则中的“法律”,但它们和代议立法中的“法律”的地位是不同的,这一点我们将在后面的法律保留原则的调整程度中再进一步阐述。

“私权神圣”中的“私”不仅包括公民个人,而且包括法人或其他组织等一切具有私法性质的主体,这里为了叙述的方便,仅以公民个人作为私法主体的代表。下同。

转引自杨小君:《二十世纪西方行政权的扩张》,西北政法学院学报1986年第2期。

如政府给甲企业提供100万元的经营补贴,而其竞争者乙企业却没有获得任何补贴;又如政府对甲公民提供自来水,而对乙公民却不提供自来水等等。

<sup>⑩⑪⑫⑬⑭</sup>[德]哈特穆特·毛雷尔著,高家伟译:《行政法学总论》,法律出版社2000年版,第113、112、114、114、114~118页。

<sup>⑩</sup>参见胡建淼著:《行政法学》,法律出版社1998年版,第29~30页;张焕光、胡建淼著:《行政法学原理》,劳动人事出版社1989年版,第11~13页。

<sup>⑪</sup>我国行政复议法和行政诉讼法都把内部行政行为排除在受案范围之外,也正是这种精神的体现。

<sup>⑬⑭</sup>[台]翁岳生主编:《行政法》,韩芦图书出版有限公司1998年版,第145、148页。

<sup>⑯</sup>两案的详细内容可参见《我要文凭——中国首例大学生诉学校拒发“两证”行政诉讼案》,1999年6月8日《人民法院报》;《刘燕文诉北大一案判决引起专家学者展开激烈探讨》,2000年1月9日《中国青年报》。

<sup>⑰</sup>该案的详细报道请见《法制日报》1999年9月12日第一版报道。

<sup>⑱</sup>详细的论证请参见马怀德著:《行政法律制度建构与判例研究》,中国政法大学出版社2000年版,第339~349页。

<sup>⑲</sup>当然即使是给付行政和内部行政领域也不是全部要法律保留,那些对公民个人和社会公共生活影响不大的仍无需法律保留。

<sup>⑳</sup>有的称之为“绝对保留”与“相对保留”问题;有的称之为“国会保留”与“法律保留”问题;也有的称之为法律保留的调整密度问题。

<sup>㉑</sup>德国学者提出重要性标准的具体内容是看某个规则对共同体和公民个人的意义、份量、基础性、深远性和强度等,并认为重要性不是一个确定的概念,而是一个阶梯。(参见[德]哈特穆特·毛雷尔著,高家伟译:《行政法学总论》,法律出版社2000年版,第109~110页。)我国台湾学者认为重要性标准的具体内容是看受该规则规范的人的范围大小、影响作用的长短、财政影响的大小、公共争议性的强弱以及现状变革幅度的大小等等。(参见[台]翁岳生主编:《行政法》,韩芦图书出版有限公司1998年版,第147~148页。)这些都为我们把重要性标准加以具体化提供了很好的思路。

<sup>㉒</sup>迄今为止笔者只看到过一本行政法学著作把法律保留原则概括为中国行政法的一个基本原则的,这就是应松年教授主编的《行政法学新论》(中国方正出版社1998年版,第43~50页)。

<sup>㉓</sup>也许有人会说我们没有行政法律保留原则,但我们有行政法定原则,而行政法定原则就相当于德国和台湾地区的法律保留原则。这其实是站不住脚的,因为法定原则是刑法一个基本原则,它无法同时也作为行政法的一个基本原则。虽然法定原则和法律保留原则具有一定的相似性,但它们在要求程度和适用范围上都有很大区别:法定原则比法律保留原则的要求更高,但它只适用于国家对公民进行制裁的领域,而法律保留原则虽比法定原则要求要低,但它不仅适用于国家对公民制裁的领域,而且也适用于国家对公民提供福利和服务等领域。所以,它们是两个不能相互替代的法律原则。

<sup>㉔</sup>见《中华人民共和国行政处罚法》第2章的规定。

<sup>㉕</sup>目前全国人大正在抓紧制定我国的行政强制法,而国务院正在抓紧制定我国的行政许可法,所以抓紧这两个领域各自的法律保留范围和法律保留程度的研究就更显紧迫。

责任编辑 陈亚飞