

## 大陆法国家宪法和行政法的发展

华东政法学院 朱淑丽

宪法和行政法是大陆法国家公法的主要组成部分。宪法规整国家组织和国家活动；行政法则重整政府行政机关组织及其行政管理活动，以及行政同立法、司法和公众之间的关系。它们并非大陆法系形成时就有，而是近代资本主义社会的产物，伴随着资产阶级在革命中夺取政权，或至少是在不同程度上与贵族分享政权而产生。

大陆法系国家的宪法经历了两个发展阶段：一是18世纪末和19世纪；二是20世纪，尤其是第一次世界大战后。在第一个阶段初期，即18世纪末，由于法国革命的胜利，以洛克、孟德斯鸠和卢梭为代表的启蒙思想家关于社会契约、人民主权、权力分立和民主法治等的思想理论在法国宪法文件中得到某种程度的贯彻，尽管这些宪法反映启蒙思想的重点有所不同。

历史的发展时有反复，欧洲大陆各国前进的步伐也参差不齐。法国革命爆发时，欧洲大陆其他地区的资本主义发展程度还很低，各国贵族和君主政体在拿破仑战争中虽遭重创，但在拿破仑失败后立即卷土重来，纷纷复辟。1815年，由俄、普、奥三国发起缔结的“神圣同盟”扑灭革命，维护了封建旧秩序。在法国，1814年波旁王朝开始复辟。直到1848年革命后，欧陆各国才又出现了政治改革。但这次革命最后以失败告终。由于资产阶级同封建势力的妥协，革命影响下开始的民主化进程表现出明显的保守性和曲折性，各国在这一进程中所制定的宪法，不可能贯彻法国革命开创的、主要体现在《人权宣言》和1793年宪法中的资产阶级民主原则，而普遍保留了君主制，王权强大，议会软弱，公民自由权利受到极大限制。1850年普鲁士宪法，1871年德意志帝国宪法，1849年奥地利宪法，以及1861年意大利宪法莫不如此。到了19世纪后期，随着资产阶级力量增长，封建势力进一步削弱，特别是工人运动的高涨，欧洲大陆大多数国家才又先后程度不同地进行了宪政制度改革，民主因素逐步有所增加。

第一次世界大战后，由于战争激化了资本主义的固有矛盾，欧洲大陆面临空前高涨的革命形势，阶级力量对比关系发生改变，推动了宪法的改革和民主化。同时，由于完成了资本主义的自由竞争阶段向垄断阶段的过渡，各国的社会经济和政治条件以及反映这些条件的思想理论都有了很大变化，古典自然法学说已失去其对制宪的指导作用，各种社会法学风行一时，作为阶级力量实际对比关系表现的宪法，不能不对这些变化做出反应。于是，大陆国家的宪法进入了一个新的发展阶段。

在这个发展阶段的前期，即一战至1930年代初德国纳粹政权建立之前，欧洲大陆国家宪法的主要特点是：一、人民主权原则的进一步体现，表现在选民范围的扩大，并赋予妇女选举权，而且规定了创制权和复决权。二、在一定范围内限制私有财产权和契约自由。三、行政权力扩大，表现在“紧急命令”和委托立法的发达。四、公民权利与自由的范围有所扩大。从规定选举、言论、集会、结社、迁徙、通讯秘密等政治性权利和自由，扩大到宣布公民有工作的权利，对失业及老弱孤贫残废者实行救济，对婚姻、家庭和子女给予保护等社会保障性的权利和自由。总之，这时期欧洲大陆各国的宪法在19世纪制宪原则的基础上前进了一大步，并部分地反映了民众扩大民主和改善生活条件的要求。但其中关于公民劳动权利和其他经济方面权利的规定在当时根本不可能实现，从而落为一纸空文。而一些国家机关职权的新规定，比如国家元首的“紧急命令”权，又为侵犯公民权利打开了方便之门。1933年初，纳粹党正是利用它控制了德国政权。

在欧洲大陆各国颁布的宪法中，1919年德国魏玛宪法是具有代表性的一部。它鲜明地体现了这一时期宪法的新特点，特别是首先规定了社会经济方面的公民权利，因此有“经济宪法”之称，

对许多国家的制宪工作有很大影响，在宪法史上具有重要地位。1929年经济危机爆发后，由于阶级矛盾的激化，一些国家的政治势力便从侵略战争和法西斯主义中寻找出路，于是，除法国等少数国家仍维持传统的民主宪法外，欧洲大陆许多国家，如德、意、西、葡等，以及亚洲的日本相继建立了法西斯独裁政权，埋葬了原有民主或带有民主因素的宪法。这是宪法史上一次规模空前的大倒退。

二战以后，各国宪法进入了一个新时期，出现了一批新宪法，主要有1946年和1958年法国宪法，1947年日本宪法和意大利宪法，1949年联邦德国基本法等。这些宪法继续肯定一战初期所取得的积极成果，并加以充实。除此之外，还出现了某些新趋势，如为加强国际合作，强调遵守国际条约和国际法原则，确认限制国家主权，普遍规定违宪审查制度，对政党制度作了规定等。亚非拉地区受大陆法系影响的国家实现民族独立后，一般都制定了自己的宪法，这些宪法在法系归属上是大陆法系国家宪法的组成部分，它们除具有欧洲大陆宪法的基本特征外，由于历史条件的不同，还具有自己的特点。例如，都十分重视维护民族独立和国家领土主权的完整等。

行政法作为独立的法律部门，是资产阶级革命以后的产物。它于18世纪末首先在法国形成和发展起来，它的一个重要特征是设立了独立的行政法院。大陆法系行政诉讼制度的最大特点是，行政案件不受普通法院管辖，而由与普通法院相分立、并自成体系的行政法院管辖；这与英美法系的行政诉讼制度形成鲜明的对比：英美法系没有独立的行政法院系统，行政诉讼案件由普通法院受理。这是大陆法系国家行政法和英美法系的基本区别。

19世纪，德、奥、西、荷、比、卢等大陆法国家都参照法国双轨制模式建立了行政法院系统，日本于明治维新后也如法炮制。这些国家的行政法在实践中不断充实完善，虽然发生了某些变化，例如二战后日本仿照美国制度取消了行政法院，行政诉讼案件也由普通法院受理，但基本制度一直延续了下来。