

中青年法学文库

行政法援用研究

张淑芳 著

中国政法大学出版社

中青年法学文库已出版书目

西方法哲学史纲(增补本) ■ 张乃根

民法解释学 ■ 梁慧星

刑法哲学(修订三版) ■ 陈兴夏

侵权行为法归责原则研究(修订版) ■ 王利明

西方法学史(第二版) ■ 何勤华

民法基本原则解释(增删本) ■ 涂国栋

违约责任论(修订版) ■ 王利明

著作权合理使用制度研究(修订版) ■ 吴汉东

行政法的价值定位 ■ 关保英

中国引渡制度研究 ■ 黄 风

中国土地权利研究 ■ 王卫国

刑事訴訟构造论 ■ 李心鉴

名誉权的法律保护 ■ 张新宝

法律是什么? ■ 刘 星

历史与变革 ■ 蔡定剑

理性主义与刑法模式 ■ 冯亚东

美国国际民事诉讼法 ■ 张 茂

法学与文学之间 ■ 涂忠明

刑事程序问题研究 ■ 左卫民

相对合理主义 ■ 龙宗智

法制现代化的理论逻辑 ■ 公丕祥

司法解释论(修订版) ■ 董 皞

中国区际冲突法研究 ■ 沈 涓

国际刑法通论(增补本) ■ 张智辉

国有企业公司化改制之法律分析 ■ 王文杰

权利及其维护 ■ 陈 舜

国际所得税法研究 ■ 刘剑文

法益初论 ■ 张明楷

刑法的精神与范畴(修订版) ■ 曲新久

论行政相对人 ■ 方世荣

环境法新视野(修订版) ■ 吕忠梅

西方宪政体系(美国宪法)(第二版) ■ 张千帆

西方宪政体系(欧洲宪法)(第二版) ■ 张千帆

财产罪比较研究 ■ 刘明祥

自由竞争与秩序调控 ■ 邱 本

法哲学范畴研究(修订版) ■ 张文显

中国近代的法律教育 ■ 王 健

中国行政程序法治化 ■ 杨 寅

中西法文化的暗合与差异 ■ 范忠信

涉外民商事诉讼管辖权冲突研究 ■ 涂 井

法律思想与法律制度 ■ 王立民

刑事政策的权力分析 ■ 曲新久

过错侵权责任制度研究 ■ 张民安

国际法原理 ■ 张乃根

国家与社会的冲突和整合 ■ 卞 利

私法精神与制度选择 ■ 易继明

期前违约规则研究 ■ 葛云松

转型法学 ■ 李曙光

开放的政府 ■ 张明杰

法律推理的理论与方法 ■ 张保生

刑法学的向度 ■ 周光权

国际刑法学 ■ 贾 宇

解释性的法史学 ■ 胡旭晟

反思与重构:中国法制现代化进程中的审判组织改革研究 ■ 姚 莉

中国古典法律解释的哲学向度 ■ 谢 晖

从司法为民到人民司法:陕甘宁边区大众化司法制度研究 ■ 侯欣一

法边际均衡论 ■ 刘少军

自由大宪章研究 ■ 齐延平

离婚自由与限制论 ■ 夏吟兰

劳动合同法的制度与理念 ■ 郑尚元

行政法援用研究 ■ 张淑芳

文稿编辑 张静 龙琨 宋国磊 封面设计 沈 飏

ISBN 978-7-5620-3309-7



9 787562 033097 >

定价: 28.00 元

中青年法学文库

行政法援用研究



张淑芳 著



中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政法援用研究 / 张淑芳著. —北京: 中国政法大学出版社, 2008. 11

ISBN 978-7-5620-3309-7

I. 行... II. 张... III. 行政法 - 理论研究 IV. D912.101

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第179536号

- | | |
|-------|--|
| 书 名 | 行政法援用研究 |
| 出 版 人 | 李传敢 |
| 出版发行 | 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
zf5620@263.net
http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010)58908325 (发行部) 58908285(总编室) 58908334(邮购部) |
| 承 印 | 固安华明印刷厂 |
| 规 格 | 880×1230 32 开本 10.5 印张 260 千字 |
| 版 本 | 2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5620-3309-7/D·3269 |
| 定 价 | 28.00 元 |

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统。在我们的古典文化中，经学、史学、文学等学术领域都曾有过极为灿烂的成就，成为全人类文化遗产的重要组成部分。但是，正如其他任何国家的文化传统一样，中国古典学术文化的发展并不均衡，也有其缺陷。最突出的是，虽然我们有着漫长的成文法传统，但以法律现象为研究对象的法学却迟迟得不到发育、成长。清末以降，随着社会结构的变化、外来文化的影响以及法律学校的设立，法学才作为一门学科而确立其独立的地位。然而，一个世纪以来中国坎坷曲折的历史始终使法律难以走上坦途，经常在模仿域外法学与注释现行法律之间徘徊。到十年“文革”期间更索性彻底停滞。先天既不足，后天又失调，中国法学真可谓命运多舛、路途艰辛。

70年代末开始，改革开放国策的确立、法律教育的恢复以及法律制度的渐次发展提供了前所未有的良好环境。十多年来，我国的法学研究水准已经有了长足的进步；法律出版物的急剧增多也从一个侧面反映了这样的成绩。不过，至今没有一套由本国学者所撰写的理论法学丛书无疑是一个明显的缺憾。

II 行政法援用研究

我们认为，法学以及法制的健康发展离不开深层次的理论探索。比起自然科学，法学与生活现实固然有更为紧密的联系，但这并不是说它仅仅是社会生活经验的反光镜，或只是国家实在法的回音壁。法学应当有其超越的一面，它必须在价值层面以及理论分析上给实在法以导引。在建设性的同时，它需要有一种批判的性格。就中国特定的学术背景而言，它还要在外来学说与固有传统之间寻找合理的平衡，追求适度的超越，从而不仅为中国的现代化法制建设提供蓝图，而且对世界范围内重大法律课题作出创造性回应。这是当代中国法学家的使命，而为这种使命的完成而创造条件乃是法律出版者的职责。

“中青年法学文库”正是这样一套以法学理论新著为发表范围的丛书。我们希望文库能够成为高层次理论成果得以稳定而持续成长的一方园地，成为较为集中地展示中国法学界具有原创力学术作品的窗口。我们知道，要使这样的构想化为现实，除了出版社方面的努力外，更重要的是海内外法学界的鼎力相助和严谨扎实的工作。“庙廊之才，非一木之枝”；清泉潺潺，端赖源头活水。区区微衷，尚请贤明鉴之。

中国政法大学出版社

内容提要

行政法援用既是一个行政法的法律产出技术问题，又是一个行政法的法律适用问题，其在行政法治体系和行政法学体系中本应具有非常重要的地位。但令人不解的是，该问题在目前行政法学中还是一个理论空白，理论上的不成熟严重制约了其在行政法治实践中的良性化格局。为了使该问题引起学界的关注并对行政法治进程有所助益，本文在对行政法援用的若干重大理论和实践困惑初步探讨的基础上，指出了行政法援用走上规范化的若干路径。

厘清了行政法援用的制度归属。从目前我国行政法规范的体系看，行政法援用不仅已成为行政法中的一个普遍现象，而且是行政法中一个成体系的东西，具备了诸多构成制度的制度元素。因此必须将行政法援用作为行政法的一个制度来看待。究竟将行政法援用归于什么样的制度范畴，我们认为，其一，行政法援用具有立法制度的属性。行政法援用首先反映在行政立法文件中，因此，它应当具有立法制度的属性。其二，行政法援用具有冲突排解制度的属性。首先，行政法援用能排解行政系统与立法系统之间存在的冲突。其次，行政法援用能排解不同层次行政机构之间的冲突。最后，行政法援用能排解不同

IV 行政法援用研究

部门行政机构之间的冲突。其三，行政法援用具有法律适用制度的属性。并不是说行政法的援用与行政法适用是同一个行政法问题。只是二者存在密切联系，行政法援用是行政法适用的逻辑前提，而行政法适用则可以体现援用的精神，同时援用可以作为一些具体的行为规则对适用进行调适，正是在这一意义上将行政法援用归于行政法适用制度的范畴。

构造了行政法援用规范化的若干要件。由于我国行政法援用存在援用膨胀、援用逻辑错位、援用矛盾、援用过滥等弊端，而且这些弊端对我国行政法治体系以及行政法治的实践有着深远影响，在一定意义上讲，它严重制约了我国行政法治化的进程。因此，我国行政法援用的规范化是一个亟待解决的问题。一方面，行政法规范的援用必须符合行政法规范援用的法理基础；另一方面，从具体的立法技术上讲，行政法规范的援用还必须符合下列构成要件：行政法规范不宜隔位援用、行政法规范规制同一事项不宜多次援用、正式法律渊源不宜援用非正式的行为规则、实体规范不宜再作实体性援用以及程序规范不宜再作程序性援用。

指出了目前解决行政法援用问题的出路。其一，关于行政法规范援用状态进行清理的问题。由于我国没有法律汇编和法典编纂的法定制度，使立法行为相对分散，从而导致援用中的不规范。为了解决目前援用混乱的问题，有关立法部门应当对行政法规范中的援用进行清理，并根据“一事一典”的原则，将一事多典，一事多次援用的情况予以取消。通过清理，还可以对每一个行政法规范中援用条款的操作性进行分析，把通过援用导致法律在实施中不能操作的条款予以取消。其二，关于部门管理法的严格系统性问题。部门行政管理法的分类应考虑下列因素：一是要根据执法机关的性

质确定相关的部门行政管理体系。二是在部门行政管理法规中适当的将实体性规范和程序性规范予以区分，即便出现援用问题也应当是实体规则援用程序规则，程序规则援用实体规则，而不能出现实体和程序的各自重复援用。三是部门行政管理法规规范的层级应当明确，如果上位法律规范能够对本部门的事项作出全面规定，就不要给下位规则留有余地，或者若需要由下位规则调整的，上位规则就没有必要作出详细规定。其三，关于行政程序法的法典化问题。我国没有统一的行政程序法典是导致行政法规范援用膨胀的一个非常重要的原因。行政实体法规范中的援用，其中许多情况是由于缺乏程序规则，而要援用其他相关法律的程序而造成的。依实体性规则不宜作实体性援用的一般要求，行政部门管理法在实践中援用最多的应当是行政程序规则，而由于我国目前的程序规则散见于部门行政管理的实体规范中，便导致实体法大量援用实体法的恶性循环，所以制定统一的行政程序法典则可以终结这种恶性循环的状态。其四，关于确立援用规则的选择条件问题。行政法规范的援用最终对行政执法有实际意义，它牵涉到行政执法机关对法律规范的选择，在普通援用之下，行政执法机关不一定必然作出援用的选择。因此，国家应当确立相应的援用条件或者援用标准，我们认为下列标准是非常重要的：一则，若能援用高层规范的，尽可能援用高层规范；二则，若能从主规范中找到答案，就不要去援用相应的附加规范；三则，若援用有利于保护公众的利益，则应当尽可能选择援用。

前 言

法哲学原理告诉我们，行政法是一种社会现象，构成这一社会现象的基本要素包括行政法文件和行政法文件的实现两个方面。所谓行政法文件，是指调整行政过程中诸关系的行政法典则以及与这些典则相关的行为范畴。而行政法文件的实现，则是指行政法文件对社会关系进行规制并体现其社会价值的客观状态。这两个方面及其关系的状况是一国行政法治的测评指标，即行政法文件是否完善、行政法文件是否得到实现以及行政法文件与实现机制的关系是人们考察一国行政法治水平时最为基本的衡量参数。我国行政法学界和行政法治部门在很早以前就认识到了这些问题的重要性。例如，杨海坤教授在 1999 年就提出了“行政程序法典化”的学说，还有一些学者也从不同侧面阐释了上列三个问题的若干方面。在上列三个问题中最为关键的应当是行政法文件的状况，必须指出，当笔者在这里使用行政法文件的概念时，是将其作为一个整体来看的，而不是就某一单个行政法典而论之。正因为行政法典的这种关键性，我国在数年的理论准备下，2000 年制定了《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）。当然，该法从立法的总体规格上讲是对我国法律体系的总体规制，但不可争辩的事实是，该法主要解决的是行政法典的规范化问题，这从该法中关

于行政法典的内容含量可以得到佐证。对于行政法文件而言,《立法法》的主要功能在于:其一,使行政法文件成为我国整个法律文件的构成部分,进而使行政法治体系成为我国法治大系统的构成部分。其二,使行政法文件成为一个统一的规范体系,各个不同的行政法文件之间除了相互补充外,不再有不和谐甚至冲突的现象。其三,使一个单一的行政法典能够依科学化、规范化法则构成,不在规制社会关系和社会事态过程中有所疏漏和不适。为了解决上列三个问题,《立法法》规定了行政法规范体系在整个法律体系中的地位、行政法规范的结构、行政法典的合法要件、行政法规范在适用中的冲突解决机制等。毫无疑问,《立法法》的上述内容以及其他规制尤其是行政法文件的系统化,对于我国行政法体系的健全起到了非常大、非常好的作用。然而,该法在制定时有一个问题却没有涉及到,这就是行政法文件以及行政法文件与其他法律文件的援用问题。所谓法律援用,是指法律文件在实施过程中,此法依靠彼法才能实现对社会事态的规制、对社会关系的调整的状态。法律援用至少存在两个以上的典则及其之间的关系。行政法援用之所以没有在《立法法》中得到体现,主要与当时人们对行政法文件关系的认识有关。在该法制定过程中,学界关注最多的是行政法文件的冲突问题,即不同行政法文件之间的矛盾问题,同时将这种冲突定格在行政法文件的适用之中,而对于行政法文件在冲突之外的其他关系形式,如此法必须通过彼法的内容予以说明、此法必须依靠彼法规定的条款才能实现、此法的实体性规则左右了彼法的程序性规则等这样的深层问题没有引起注意,对于行政法文件在未适用情况下的不和谐等深层问题也没有引起注意。这样的认知状态并不是学界的责任而是当时历史条件下的必然产物,因为对于当时的行政法文件而

言,所要解决的主要问题是法律体系的统一性及法律适用中的冲突问题。然而,自中国共产党第十六次代表大会提出“到2010年建成社会主义法制体系”的蓝图以后,问题就发生了变化,行政法学界和行政法治实践便从深层探索完整的行政法体系的应有特性,即理性化的行政法治体系除了有适用过程中的和谐外,还必须有行政法典体系的合理化乃至法典体系在美学上的构造。行政法文件与其他部门法文件的借用关系、不同行政法文件之间的借用关系究竟是一种什么状态、究竟应当在什么格局上符合美学原理就是一个不能回避的问题。本论著就是在这样的理论和实践背景下形成的。

本论著分成五个部分,从下列方面研究了行政法援用问题。

第一部分是“导论”。首先,本部分对现代行政法典则的一些基本理论问题进行了探讨,这个探讨是对行政法援用后续研究的知识铺垫。笔者认为,“行政法援用有着自己的知识背景,这个知识背景既是行政法援用的始点又是行政法援用的终点。在该问题的研究中,对这个始点和终点的揭示是不可缺少的,行政法典则以及行政法典则的具体运用是行政法援用这一研究课题的基本知识背景,行政法援用中若干理论和实践问题的把握必须以行政法典则的状况作为知识基础”。因此,我们首先对现代行政法典则的特征作了分析,认为其“涉及面越来越广”、“体系性越来越强”、“横向交织越来越密”、“纵向渗透越来越深”、“行文方式越来越略”,这些特征既直接促成了行政法的援用,又是行政法援用的基础条件。其次,本文对行政立法权的分配作了分析,之所以要作这个评价是因为行政立法权分配的进路与行政法援用有着千丝万缕的联系。“行政立法权的分配实质上使行政立法的主体由单元主体变成了二元主体

乃至多元主体，行政立法主体的多元性是导致行政立法援用的充分条件，在有些情况下甚至是导致行政法援用的必要条件。”正因为行政立法主体的多元便引申出行政法规以下行政法文件的合法性问题，依西方学者的观点，法律可以有“现势法”与“潜势法”之分，事实上提出了一个法的合法性概念。由于本研究是以行政立法为核心的，因此，笔者主要研究由行政机关制定的行政法与潜势法的对应关系。“行政法规以下的行政法文件在其之上的潜势法应当是宪法和法律，因为，如果行政法规以下的行政法文件其潜势法在宪法之上的话，那么，法律体系本质的层级结构以及逻辑关系则会被打破，即将会使行政立法的理论陷入到更大的混乱之中。”除此之外，行政立法技术也是我们在研究行政法援用时不能忽视的前提，近些年来不仅强调行政权行使的效率化，也要求立法能够注意效率，“一方面，立法要在适应社会事务的调整中不再滞后，另一方面，立法同样要以较小的消耗换来较大的立法成果”。上列两个方面是行政立法权技术变迁和调整的主要方面。

第二部分为“行政法援用的基本理论”。这一部分主要解决的是行政法援用的基本内涵和外延，笔者给行政法援用下了一个定义，并从“行政法援用是立法文件中规定的援用状态”、“行政法援用是在执法过程中需要实现的状态”、“行政法援用是法律实现中的法交叉选择行为”等方面揭示了行政法援用的概念。在研究过程中，笔者发现我国行政法文件几乎没有一个能够通过自身的单独能力调整其应当调整的社会关系，即每一个行政法文件几乎都存在援用问题，为了能够将我国行政法援用的这种非常广的范围有所框定，我们采用了若干分类标准对行政法援用的类型进行了就目前来说算是全面的揭示，如“实体与程序援用”、“主法与从法援用”、“此层与彼层援用”、“后

法与前法援用”、“行政法与其他部门法援用”、“单向援用与交叉援用”、“明显援用与概括援用”等。通过这样的分类揭示勾画出了行政法援用的外延，行政法援用的性质是行政法援用理论中不可缺少的问题，行政法援用性质是通过行政法援用内部诸关系及其状态所作的定性，笔者提出“行政法援用是行政法制定与行政法实现的统一”、“行政法援用是裁量行为与羁束行为的统一”、“行政法援用是原则性条款与规则性条款的统一”、“行政法援用是法律规制与法律平衡的统一”等相关命题，并用这些命题阐释行政法援用的性质。行政法援用既是一个法治实践问题，又是一个法律理论问题，这一点决定了我们在探讨行政法援用的基本理论时，必须对行政法援用的法理基础作出分析，由于这一问题的探讨有非常大的空间和非常大的可伸缩性，因此采用简单概括的方式，指出了行政法援用的下列法理基础：“降低立法成本”、“协调法位关系”、“避免立法冲突”、“便于执法操作”。

第三部分为“我国行政法援用的根源探微”。行政法援用有正当援用和非正当援用之分，后者指本不该通过援用而解决的问题人为地通过援用的形式予以处理的情形，前者指在行政立法过程中非以援用解决行政法问题关系就不能调整社会关系的状态，既指一个行政法典不能通过它本身完全调整它所规定事态范围内的社会关系，又指一个行政法条文不能通过它本身调整它所描述的社会关系的状态。本部分对行政法援用根源的探微是基于正当援用的情况而探讨的，即为什么必须通过援用手段或者援用制度才能实现行政法的规制状态。笔者从四个不同的方面考察了行政法援用的根据，这四个方面是“以不周延的行政法典的角度考察”，指出行政法典的不周延是导致行政法援用的原因之一。“行政法典不周延使此一法典的内容必须

通过彼一法典的内容的配合才能得以实现，这便是不周延行政法典导致行政法援用的逻辑关系”，随之列举了不周延法典的形式：“以纲领性条款为主而少操作性条款的法典”、“仅提供制度规范而不提供法律责任的法典”、“仅有假定规则而少制裁规则的法典”、“仅有实体内容而无程序内容的法典”等；“以不完全法条的角度考察”，指出行政法法条不完全是导致行政法援用的原因之二，这样的不完全法条包括“描述性法条与填补性法条的不同一”、“概括性法条与限制性法条的不同一”、“标准性法条与参照性法条的不同一”、“授权性法条与抑制性法条的不同一”等。本书指出，“法律条文之间的关系并不是在一个法典之间就能够得到解决的，不幸的是绝大多数情况下，不同类型条文之间的关系是通过不同的法典而得到解决的，即此一法典中的条文内容需要统一法典中的条文的配合才能够起到创设制度和社会的作用”；“以不确定规范的角度考察”，行政法规范的不确定有这样一些情形，“因行政法规范的冲突导致的不确定”、“因行政法规范内容不明导致的不确定”、“因行政法适用主体对法律规则认识不足导致的不确定”、“因立法背景与行政执法现实反差导致的不确定”、“因行政法规范与政策的冲突导致的不确定”等。行政法规范是就行政法规则中提供权利义务的规范形式而看的，它既不能与法典的概念等同，又不能与行政法条的概念等同，但与二者都有联系。在行政法规范不确定的情况下，有时直接导致援用，有时则间接导致援用；“从严格术语的角度考察”，术语是行政法文件中的最小单位，行政法规范术语常常需要与其他术语发生联系以后，才能确定自身的内涵，这样的术语便是导致行政法援用的缘由之一，在我国行政法文件中，有这样一些术语类型都可能导致援用，即“内容的转引说明”、“内容的再确定”、“内容中裁量

权的延伸”、“内容的时空不确定”等。术语与援用之间的关系是非常复杂的，本书只是将这一问题非常简单地提出，其后续问题还需要探讨。

第四部分将研究的切入点放在了我国行政法文件之中，对我国行政法援用存在的问题及其成因进行了分析，用“我国行政法援用的窘境及成因分析”作为本章的标题。首先，探讨了“我国行政法正当援用的不足”，指出了“援用膨胀”、“援用矛盾”、“援用逻辑错位”、“援用过滥”等是我国行政法援用存在的主要问题，对于这些问题的揭示本文没有深入展开，因为这些问题略作梳理就会引起人们的注意而且容易领会；其次，认为我国目前法律文件没有对行政法援用进行规制，进一步讲便是“我国行政法援用的法律疏漏”，这些法律疏漏表现在“行政法援用法律定位不清”、“行政法援用指导规则不明”、“行政法援用纠错机制不力”等。由于这些问题的厘清对我们寻找解决行政法援用问题的对策十分重要，所以在本部分笔者用了相对较多的篇幅，揭示的内容相对较细；再次，行政法援用的法律疏漏主要指行政法援用法律规制的疏漏，这种疏漏对我国行政法治乃至法治的影响是不能低估的，基于这样的想法，笔者以“我国行政法援用法律疏漏对法治体系的影响”为标题，分别探讨了“行政法援用法律疏漏弱化了宪法作为根本法的地位”、“淡化了法律体系的层次性”、“造成了立法哄抢的格局”、“扩张了行政裁量权”、“制造了法律执行的障碍”等敏感而又不能回避的问题。在这些问题的探讨中笔者尽可能使观念的表达和相关的事件结合起来，以使这些问题能够引起普遍重视；最后，笔者在上列探讨的基础上，试图寻找出行政法援用法律疏漏的原因。笔者认为行政法正当援用的不足、行政法正当援用的法律疏漏以及行政法援用法律疏漏所带来的后果是一种法

律现象,在这些现象背后存在着诸多深层原因,如“不同性质的国家权力缺乏界定是根本原因”、“不同性质的行政权力范畴不明是基本原因”、“行政法制定过程的政治化倾向明显是关键原因”、“行政法体系的过分松散是重要原因”等原因序列。我们知道,一个事物或现象的原因有远因和近因之分,笔者只能从法治及其法治体系的角度选择造成我国行政法援用法律疏漏的近因,而没有从政治体制和历史发展上选择较远的原因。也许,这些原因的探讨也十分重要,但限于本书的篇幅,笔者将原因框定在上列方面应当是合理的。

第五部分为“我国行政法正当援用的体系构造”。笔者认为,“行政法援用是一个在行政法中普遍存在的现象,其作为一个法律现象的客观存在已经是不可以回避的问题,若我们还对其视而不见,那就必然会继续本研究第二章所揭示的问题和现象,这样将会使我国行政法体系在今后的发展受到强烈冲击”。基于此,笔者提出“行政法援用必须引起立法部门和相关法治实践部门的重视”。笔者还提出了解决行政法援用问题的初步方案,具体包括“厘清行政法援用的制度内涵”,并对这一制度作了定位,即“行政法援用具有立法制度的属性”、“行政法援用具有冲突排解制度的属性”、“行政法援用具有法律适用制度的属性”等;进一步构想了规范化的行政法援用制度,认为这样的制度应当包括“行政法不宜隔位援用”、“行政法规范规制同一事项不宜多次援用”、“正式法律渊源不宜援用非正式的行为规则”、“实体规范不宜再作实体性援用”、“程序性规范不宜再作程序性援用”等内容;在立法技术上应“强化行政法的操作功能”,为了强化操作功能必须采取这样的行政立法方略:“行政立法理念市场化”、“立法主体多元化”、“立法动议权双向化”、“立法操作专业化”、“立法案形成社会化”