

浙江大学公法与比较法研究所 编

公法研究

第五辑

主 编 胡建淼
副主编 孙笑侠 朱新力



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

浙江大学公法与比较法研究所 编

公 法 研 究

第 五 辑

主 编：胡建森

副主编：孙笑侠 朱新力



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公法研究. 第5辑 / 胡建森主编. —杭州:浙江大学出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-308-05535-2

I. 公… II. 胡… III. 公法—研究—文集 IV. D90-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 139215 号

公法研究

胡建森 主编

责任编辑 王大根

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm × 960mm 1/16

印 张 33.5

字 数 481 千字

版 印 次 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05535-2

定 价 50.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88072522

顾 问：罗豪才 许崇德
陈光中 应松年

编委会：（按姓氏笔画为序）

公丕祥 孙笑侠 李 龙 朱苏力
张文显 胡建淼 姜明安 夏 勇
徐显明 韩大元

本卷执行编辑：骆梅英 傅蔚冈

目 录

主题研讨:规制与公法

- 独立监管与大部制的关系 周汉华(1)
- 政府治理模式的变革与监管机构的产生——一种历史性分析
..... 马英娟(8)
- 了解转轨中的计划与管制 周子衡(39)
- 规制机构的独立性——分权理论框架下的论证 闫 海(49)
- 试论监管型政府的法治构造 许石慧(60)
- 政企分开的艰难探索——以中国民航机票价格规制为视角
..... 张兴祥(72)
- 我国广告行业监管方式检讨——围绕“信息不对称”的展开
..... 唐明良(94)

专 题

- 行政诉讼核心原则论要——以行政诉讼的核心原则为视界
..... 江必新 梁凤云(108)
- 真正实现以法治税——21 世纪中国实现法治国家的重要
措施 金邦贵(135)
- 从权利救济宪法保障论公益诉讼制度 许育典(149)
- 论传唤 余凌云(174)
- 民主机制的宪法化——功能视野下的法院角色 田 雷(188)

2 公法研究

合理期待原则的内涵——对该原则在英国法和欧盟法中的

异同的比较分析 陈 震(238)

论法律保留原则对行政创新的约束 王 锴(259)

认真对待私益——全面认识现代公法的利益基础 韩春晖(282)

论对监狱管理工作的司法审查 陈文彬(298)

中国征收与征用制度综述 邢益精(319)

实现从人治观念向法治观念的转变——湖南省政府官员

法律素质问卷调查与实证分析 刘 丹(332)

译 文

非立法性规则制定与规制改革 高秦伟(363)

财产权是基础性权利吗?——以德国为比较项 郑 磊(413)

隐私权与政策过失——数据限制立法如何影响新兴市场中

的信息引导的发展 苏苗罕(459)

讲 坛

宪法学的方法与谋略 林来梵(480)

判例分析

在外选举制度部分违宪判决之分析 陈道英(507)

会议资讯

法国法上的行政征收与行政征用——来自“中法行政征收与行政

征用学术研讨会”的报告 (520)

独立监管与大部制的关系

周汉华*

进一步推进行政管理体制改革的,提高政府管理的效率与有效性,建设服务型政府,已经被党中央、国务院确立为下一步改革的重点。在一些讨论中,大部制被一些人认为可以提高政府效率,减少部门之间的相互扯皮,应该是下一步行政改革的方向。^① 甚至对于各个部门(包括已经设立的监管机构)如何合并、重组都有不同版本的方案在流传。

应该承认,部门设立过多,部门之间缺少配合与协调一直是我们管理制度上的一个老大难问题。尤其是随着改革的深入,利益部门化有加剧之势,对于改革的推进已经造成了现实的阻碍,甚至成为改革的瓶颈。因此,加强中央政府决策的有效性与可执行性,打破部门政治的制约,应该是下一步改革的一个政策目标。为实现此目标,对现有部门进行科学的合并或重组,甚至采用某些大部制的做法,都可以在考虑范围之内。然而,在进行制度设计时必须首先认识清楚大部制本身的准确含义、它所要求的制度条件以及它与独立监管制度之间的关系,不能因为采用大部制而否定独立监管制度的意义,更不能重新再陷入到政府机构的简单分分合合之中。

* 周汉华,中国社会科学院法学所研究员,法学博士。

① 可见如,高小平,沈荣华:《推进行政管理体制改革的:回顾总结与前瞻思路》,载《中国行政管理》2006年第1期,第9页。

一、发达国家政府改革的基本情况

从上个世纪70年代末、80年代初以来,为舒缓财政压力,提高政府管理效率,加强政府的可问责性,实现专业化行政管理,发达国家纷纷进行了大规模的行政改革,并取得了非常好的成效。这场改革的目的是重新界定政府与市场的关系,让市场在资源配置中发挥更大的作用,降低政府管理与社会的成本,提高政府公共服务的水平,增强国家的竞争力。由于这场改革的涉及面非常广泛,不仅仅是政府机构的调整,因此,国际上普遍将其称为管制改革或规制改革。^①

管制改革涉及的领域较多,如放松政府干预、提高管制的质量、增加法律的可执行性、增加管制机构的透明度与责任、向地方政府下放更多权力、采用公私合作体制、政府职能社会化、引入政府干预的成本效益分析、在政府管理中引入绩效管理制度、建立独立管制机构、建立不同管制机构之间的信息共享与合作机制等等。因此,机构的变化与分分合合,只是这种改革的一种表现形式或一个方面。管制改革与提高政府绩效是目的,政府机构调整只是实现管制改革目的的一种手段。从这个角度来看,如果将政府机构改革(尤其是实行大部制)定位为行政体制改革的目标,则有本末倒置之嫌,是对国际社会经验的一种误解和误读。

二、发达国家政府机构改革的基本情况

在发达国家,政府部门的数量及结构随时都有可能发生变化,尤其是新当选的政府会调整内阁的结构与政府部门的数量。总体上看,经合组织

^① 可见如,Robert W. Hahn, REVIVING REGULATORY REFORM: A GLOBAL PERSPECTIVE, Chapter 2 (2000). OECD, Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, 9 (2002).

国家政府部门的规模和数量从上世纪 50 年代开始增长很快,进入 80 年代中期以后稳定下来,在某些经济领域甚至出现下降。今天,大部分经合组织国家的内阁组成部门在 15~20 个,规模应该说很小。^① 经合组织的研究成果提出,内阁组成部门的规模究竟是大还是小,各有利弊,取决于政府的职能、机构运作的制度背景、管理的目标以及组织文化等诸多因素。既不能简单地大内阁好,也不能简单地小内阁好。一般而言,小型组织有利于集中目标和明确责任,缺陷是缺少代表性;大型组织有利于规模经济和协调部门之间的关系,缺陷是外部问题内部化。^②

在发达国家,传统上核心政府由行政部门所组成,实行部长负责制,其活动最终对国会或者总统负责。与之相适应,也建立了一整套监督与管理制度。^③ 近 20 年来,在管制改革浪潮中,这种政府组织结构发生了很大的变化,出现了所谓的“分散化公共治理”模式,即在传统的政府部门内部或者以外(at arm's length),建立带有相对独立性的执行机构(agency)或独立管制机构(regulator),它们独立履行法律赋予的职责,不受政府部门首长或者其他政治势力的影响。这种变革,被视为是发达国家政府机构改革中最为重要的变化。^④ 这些独立机构在组织、法律地位以及独立的程度等方面都存在一定的差异,有的仍然设在部门内部,但有管理上的独立性,通过与部门签订合同的方式进行管理,提供公共服务;有的则设在政府部门外部

① 可见如左然:《国外中央政府机构设置研究》,文章网址:<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/4288673.html>

② OECD, MODERNISING GOVERNMENT: THE WAY FORWARD, Chapter 4 (2005).

③ 这种体制的优点是:“建立和保持长的行为链以及几乎不受限制的‘结构重复能力’;高度的‘事务计划安全’;因分工而实现的高效性;高层领导人决定的垄断性;在稳定行政机构中凭借其明确的等级和精确的任务分配而达到的有效的可监督性和可指挥性;以及各个行政机关相对简单的协调和通过共同的上级领导的决定调解权限之争”。埃贝哈德·施密特-阿斯曼等著,乌尔海希·巴迪斯编选,于安等译:《德国行政法读本》,高等教育出版社 2006 年版,第 125 页。

④ 可见如,经济合作与发展组织,《分散化的公共治理:代理机构、权力主体和其他政府实体》,中信出版社 2004 年版。对于信息时代社会结构转型的描述以及深层次原因的分析,可见如,Thomas L. Friedman, The World is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century, chapter 2 (2005). 对于我国准政府组织行使公共权力的案例研究,可见如,沈岍编:《谁还在行使权力:准政府组织个案研究》,清华大学出版社 2003 年版。

4 公法研究

(尤其是公用事业领域以及基础设施行业),作为独立管制机构设立,独立行使法律赋予的职权。在有些国家,这些独立机构具有独立法律地位,在有些国家,它们仍然只是政府机构的组成部分,不享有独立的法律地位。但是,它们在三个方面区别于传统的政府部门:第一是不同于传统部门的治理结构,第二是不同于传统部门的财政与人事控制机制,第三是它们所享有的管理独立性。在许多经合组织国家,这种独立机构在财政支出和雇员人数方面都已经占到中央政府部门 的 50% ~ 75%。例如,在英国,自 1988 年以来,已经设立了 131 个部门执行机构,其雇员人数已经超过文官总数的 3/4;在荷兰,截至 2004 年底,80% 的文官在部门执行机构工作;在瑞典,大约有 300 个中央执行机构,瑞典大部分的文官都在执行机构而不是在传统部门工作;在新西兰,共设立了 79 个独立皇家实体,其雇员人数占国家雇员的 80%,财政支出占中央预算的 58%;在德国,在联邦部门工作的雇员只占联邦雇员总数的 6%,而在联邦执行机构工作的雇员占到总数的 22%;在韩国,自 1999 年以来,已经设立了 23 个部门执行机构,雇员人数超过 5000 人,预算支出占政府预算总数的 7%。

分散化公共治理的出现,有内在的必然性,是信息化时代的必然趋势。根据发达国家的研究成果,尽管分散化公共治理面临着许多新的问题,但是,由于建立在决策职能与执行职能分离基础上的独立机构充分地发挥了社会分工的作用和引入了绩效管理制度,因此大大地提高了政府提供公共服务的效率和有效性,也改变了行政文化,带来了政府机构的革命性变化。

三、如何认识大部制与独立监管之间的关系

从发达国家政府改革与政府机构改革的实际情况来看,尤其是从其分散化公共治理改革的成功经验来看,不但不能得出发达国家出现了大部制的政府机构改革趋势,反而应该得出其治理结构正在向多元化、社会化转变的发展趋势。或者换句话说,大部制与独立监管实际上只是分散化公共

治理的不同表现形式,是一枚硬币的两个不同方面。因此,简单地以大部制来概况当代各国的行政改革,甚至以大部制否定独立监管制度存在的意义,既不符合实际情况,也极有可能会误导我国的行政改革方向。

当然,从结构上看,发达国家的内阁组成部门普遍较少,与我国的国务院组成部门相比,其内阁部委的职能更为综合,有时候一个部门相当于我国的几个部门。这样,就在一定程度上解决了多部门林立,相互争权、打架的现象,有利于政策的综合和形成,具有我国某些学者所概括的大部制特征。从发达国家行政改革的成功经验来看,除了得到诸如有限政府原则、法治政府原则与公开政府原则的支撑以外,大部制的制度基础在于分散化的公共治理结构,通过由不同类型的主体承担性质不同的职能来分担综合性部门的责任,使其能够专事决策工作。同时,通过这种分散化的治理结构,也可以防止一个部门权力过于集中所导致的各种弊端。因此,大部制的有效性与分散化的公共治理结构(包括独立监管制度)之间存在正相关关系,分散化的治理结构越健全,就越有利于大部制的推进。这就必然要求实现政府所有者职能与管理者职能、公共服务提供职能与监管职能、政策制定职能与政策执行职能以及事先干预职能与事后救济职能的分离。不具备这些制度条件,大部制与独立监管制度都很难有推进的可能性,也难以获得社会认同。

四、监管机构的设置模式

在我国,监管机构的设置模式问题可能值得给予特别的关注,因为它直接关系到监管机构与大部制的关系,也关系到监管机构能否顺利行使其职权。由于受长期历史传统的影响,监管机构如果完全独立于政策部门,可能会在两者之间产生很强的不是“一家人”的疏离感,使监管机构无法得到部门的政策支持。反之,如果简单地将监管机构当作部门内设司局设置,又会产生职能不分与权力过于集中的“家长制”弊端,不利于形成科学

6 公法研究

的政府治理结构。这两种教训我们都曾经经历过。因此,监管机构的设置模式既要考虑监管制度的内在要求,又要考虑中国行政管理体制与行政文化的特点,通过多样化的方式寻求恰当的平衡。在阻力较小的领域,当然可以一步到位,直接建立独立于部门的监管机构。在某些领域,监管制度建立之初,可能必须考虑在纯粹的部内司局与完全独立于部门的监管机构之间进行折中,在部门内设立相对独立的监管机构,待条件成熟以后,如果需要,再逐步从部门中分离出去。部门内设监管机构架构上仍隶属于大的政策部门,以保持政策的一致性,同时,它在法律地位、组织、负责人的任免、财政预算、监督机制等方面又是相对独立的,负责独立地执行法律的规定,不受外界与部门的干扰。从外在形态上看,部门内设监管机构很多方面都类似于国务院组成部门管理的国家行政机构,只不过同时还具有更多的监管机构的法律特征。

在发达国家,尽管建立独立于部门的监管机构是各国的普遍发展趋势,但是,在部门内设置独立监管机构(或执行机构)在欧洲国家其实也非常常见(最为典型的当数英国贸工部,它下设了许多监管机构)。实际上,即使在监管制度最为发达的美国,其部门内设监管机构的数量也远远超出部门外设监管机构的数量。这种体制的优点在于监管机构位于部门内部,有利于部门首长的统一指挥、监督和整个行政系统的协调。根据美国学者的研究,尤其在社会性监管领域,部内监管机构比独立于部门的监管机构能得到更多的行政支持,包括资金支持和人事支持。^①对于部门内设监管机构的模式,我国一些学者简单地称之为政监合一模式,实际上是对这种模式的一种误解。就独立性而言,应该说部门外设监管机构与部门内设监管机构并没有多么大的区别,都属于政监分离基础上的制度安排。

由此可见,监管机构的设置不是只有一种模式,而是有多种方式可供选择。如何选择,取决于许多制度条件,其核心目的是为了使监管机构更

^① 相关材料可见马英娟:《政府监管机构研究》(中国社会科学院研究生院博士学位论文,2006年4月),第59页。

好地履行独立监管的职责。在我国,由于过去一些年许多部门内设机构纷纷对外发文,形成多头管理的混乱局面,近年来的立法特别加强了对部门内设机构权力的限制,使其不得独立对外行使权力。如果选择部门内设监管机构的形式,这些对内设机构的法律限制很难绕过去,因此,需要对相关的行政法律进行修改或者在单行法中作出相应的规定,为部门内设监管机构独立行使权力提供法律依据。同时,也要总结国务院组成部门管理的国家行政机构运行实践中的经验与教训,以处理好监管机构与政策部门的关系。

(责任编辑:骆梅英)

政府治理模式的变革与 监管机构的产生 ——一种历史性分析

马英娟^{*}

随着监管革命在世界范围内的兴起,各国政府治理模式正在发生重大变革。100 多年前,监管型政府只是美国的一种特殊道路,而自 20 世纪 80 年代以后,以市场为基础、通过政府监管机构矫正和解决市场失灵的做法就不再局限于美国,而成为许多国家(包括欧洲国家、拉丁美洲国家和东亚国家等)政府治理方式改革的核心内容。^② 政府治理模式为什么会发生这样的变革? 政府监管机构产生的原因是什么? 这是行政法学者无法回避的问题。本文择取三个典型国家——美国(现代监管型政府的发源地)、英国(欧洲监管体系改革的领头军)和中国(转型时期社会主义国家的代表)——进行实证分析,试图通过真实的制度史的再现,探寻政府治理模式变革的原因以及政府监管机构产生、发展的规律。

一、监管型政府在美国的崛起

美国是现代监管型政府的发源地。从建国开始,美国就崇尚自由竞争的市场经济,并依靠独立的法庭和私人诉讼维持经济的有序竞争。但是,

^{*} 马英娟,上海师范大学政法学院副教授,法学博士。

^② 参见王绍光:《煤矿安全生产监管:中国治理模式的转变》,载吴敬琏主编:《比较》,第 13 辑,第 80 页。

随着技术进步、分工深化和交易复杂化,市场的规模和深度迅速扩张,独立法庭和事后诉讼的制度安排难以保证市场的有效竞争,对企业行为进行事前干预的政府监管机构因此产生。

(一)1875—1930:联邦政府监管机构的兴起

19世纪末以前,美国(尤其在联邦层面)一直遵循自由放任的理念,经济上主张自由竞争、个人进取,反对国家干预,个人财产受到绝对保护,同时认为私人诉讼是解决社会有害行为的主要方法,宪法没有授予行政机构对企业行为进行监管的权力。

同时,由于工业革命(1760—1820)的影响,美国的工商业在铁路业的带动下迅速发展。随着工商业的进一步发展,财政及工业大权越来越集中到少数人手中,大企业逐渐形成垄断,残忍地终止竞争,贿赂官员以及剥削工人等滥权现象更加猖獗,伤害、舞弊、欺诈等丑闻充斥着整个市场,工人饱尝工伤之苦,生产商饱尝铁路公司粗暴无礼的待遇,消费者食物中毒事件频发。而当时的绝大多数法官深受斯宾塞“社会达尔文主义”的影响,在处理这些侵权行为时往往做出有利于大企业的判决。他们主张“一种不受任何法律约束的自由,用不着为了防止他人受害而受到这种限制”;他们认为“法律正像自然界本身,必须遵从自然选择的原则”。在当时,“‘适者生存’(它在实践中意味着‘人不为己,天诛地灭’),通过司法上的认可,被上升为一种道德原则。”^①

针对市场失灵和法庭失败,政治家们开始寻找一种不同的机制用以针对危害社会的行为,监管机构应运而生。美国政府设置监管机构对企业活动进行监管,并非自联邦政府开始。早在1832年,康涅狄格州(Connecticut)就通过一种特别的铁路章程(railroad charter),创立了一个特别委员会,以执行其规定;至1849年,该州创立了第一个永久的铁路委员会(the

^① 参见[美]伯纳德·施瓦茨著,王军译:《美国法律史》,中国政法大学出版社1990年版,第128、129页。

first permanent railroad commission), 从事铁路监管。罗德岛州(Rhode Island)和纽约州(New York)也先后于1836、1850年创立这样的委员会。^①农会运动(the granger movement)^②之后,各州更加积极立法,加强对铁路企业的监管。到1887年第一个联邦监管委员会成立之前,已有25个州成立了弱型或强型的监管机构。^③

总的来讲,由于强大的铁路公司的抵制,州的监管基本上是失败的,但其经验产生了不小的影响,比如委员会有权规定最高费率、禁止差别待遇、防止铁路企业的联合以维持竞争以及法律禁止官员的免费通过等,均成为未来联邦立法的参考。尤为重要的是,在1877年著名的门恩诉伊利诺斯州(Munn V. Illinois)一案中,联邦最高法院判决州有权管制影响公共利益的

① See Robert E. Cushman, *The independent Regulatory Commission*, Oxford University Press, 1941, p. 22.

② “农会运动”发生于1860至1870年。因为西部和南部的农民必须依赖铁路运送农作物,因此对铁路因恶性竞争而造成的差别待遇、索取回扣、贿赂议员等行为严重不满,农民组织团体纷纷要求对铁路严加管制,自此各州议会才积极立法。农会运动直接促进了州议会对铁路的积极管制。

③ Robert E. Cushman 将当时州的监管机构分为两类:顾问或弱型的委员会(the advisory or “weak” commission)和强有力或明确的监管委员会(the “strong” or definitely regulatory commission)。顾问或弱型委员会在性质上完全是顾问性质的,其职务在于告知州政府铁路企业是否遵从其规定,建议公共利益的政策,要求统一的会计及报告,以从事必要的立法;此外,有权决定什么是正当而合理的铁路费率,并向铁路企业建议这些费率,但并不能强迫采纳,其唯一的惩罚是舆论制裁。至1887年,美国已有15个州设立了顾问或弱型的铁路监管委员会,它们是科罗拉多州(Colorado)、康涅狄格州、爱荷华州(Iowa)、肯塔基州(Kentucky)、缅因州(Maine)、马萨诸塞州(Massachusetts)、密歇根州(Michigan)、内布拉斯加州(Nebraska)、纽约州、俄亥俄州(Ohio)、罗德岛州、佛蒙特州(Vermont)、维吉尼亚州(Virginia)、威斯康星州(Wisconsin)和达科他地区(the territory of Dakota)。强有力或明确的监管委员会有权对铁路企业进行积极的管制,其最重要的权力就是有权规定合理而没有差别待遇的费率,这种权力以两种方式行使:(1)依法订立并公布的费率,在铁路与货主间的任何诉讼中,具有公定力;(2)检察长以及少数案件中的委员会本身为执行费率,可以提出控诉。此外,强型委员会还拥有弱型委员会拥有的一切权力,可以监督铁路法律是否正在执行、检查铁路安全、调查意外事件、稽查铁路公司的会计,以及有权强迫纠纷当事人与证人在宣誓下作证。各州立法虽不尽相同,但都有其共同目标和相同的规定,所以当时称这些法律为“农会法”(Granger Laws)。至1887年,美国已有10个州设立了强有力或明确的铁路监管委员会。它们是阿拉巴马州(Alabama)、加利福尼亚州(California)、乔治亚州(Georgia)、伊利诺斯州(Illinois)、堪萨斯州(Kansas)、明尼苏达州(Minnesota)、密西西比州(Mississippi)、密苏里州(Missouri)、新汉普郡州(New Hampshire)、南卡罗莱纳州(South Carolina)。参见 Robert E. Cushman, *op. cit.*, pp. 19-34.

企业,这无形中修正了自由放任的私有财产的观念,确立了政府基于公共利益对企业进行监管的权力。^①但是,由于铁路横贯数州,即使州政府有监管之权,对涉及别的州的铁路的监管也缺乏根据,因而在1886年发生了著名的瓦巴什铁路公司诉伊利诺斯州案(Wabash, St. Louis and Pacific Railway Company V. Illinois),联邦最高法院判决在州内企图管制州际铁路费率的州法是无效的。^②这一判决修正了门恩案的原则,使州的监管限于州内,从而使联邦监管刻不容缓。1887年,美国国会通过《州际商务法》,创立了第一个联邦监管机构——州际商务委员会(the Interstate Commerce Commission,简称ICC)。^③

州际商务委员会与今天强有力的监管机构相比,有着很大的差距,它的命令只有在自愿服从时才发生效力。否则,他们只能向联邦法院提出申请,由联邦法院发出禁令来执行。更为重要的是,法院对州际商务委员会持一种敌对或冷漠的态度,狭窄地解释制定法授予州际商务委员会的权力,漠视其决定,将其视为“从属的事实调查员”(a subordinate fact-finder)。^④法院的限制态度“表明了一种持久的不断发展的倾向——重复进行该委员会做过的查明事实的工作,因而无形中降低了委员会的威信和其命令的效力。”^⑤“……根据法院的解释,它(指州际商务委员会)被剥夺了从事任何具有实际意义的工作的权力。”^⑥但是,“比在1887年授予州际商务委员会直接权力更为重要的是,这个委员会本身的创建。”^⑦国会第一次建

① 陈锯堂:《美国独立管制委员会之研究》,台大政治研究所1975年硕士论文,第43页。

② Bernard Schwartz, *An Introduction to American Administrative Law*, 1971, pp. 10-11. 转引自陈锯堂:前引文,第44页。

③ Robert E. Cushman, *op. cit.*, p. 43.

④ Stephen G. Breyer, Richard B. Stewart, Cass R. Sunstein and Matthew L. Spitzer, *Administrative Law and Regulatory Policy*, CITIC Publishing House, 2003, pp. 20-21.

⑤ Stephen G. Breyer, Richard B. Stewart, Cass R. Sunstein and Matthew L. Spitzer, *op. cit.*, p. 66.

⑥ [美]伯纳德·施瓦茨著,王军译:《美国法律史》,中国政法大学出版社1990年版,第159页。

⑦ James Landis, *The Administrative Process*, Yale University Press, 1938, p. 10.