



张千帆 赵娟 黄建军 著

比较行政法

—— 体系、制度与过程



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

比较行政法

—— 体系、制度与过程

张千帆 赵娟 黄建军 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

比较行政法:体系、制度与过程/张千帆,赵娟,黄建军著.
—北京:法律出版社,2008.7
(法学研究生教学书系)
ISBN 978-7-5036-8604-7

I. 比… II. ①张…②赵…③黄… III. 行政法—
比较法学—研究生—教材 IV. D912.101

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第092660号

© 法律出版社·中国

责任编辑/丁小宣 陈 慧

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/787×960毫米 1/16

印张/51.75 字数/1004千

版本/2008年8月第1版

印次/2008年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-8604-7

定价:65.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

一、行政、法治与民主

作为生活在文明社会的人,我们每天都在和政府打交道——不论是有意识的还是无意识的,也不论我们本来是否情愿。每时每刻都有大量的社会活动产生,这些活动不可避免地对他入发生影响。某些活动对他入利益的影响是如此严重,以至必须受到约束,或有时候某些活动的缺失会给社会中的许多人都带来不便,因而需要采取适当的措施。不论如何,采取这类措施的主体经常是(尽管不一定总是)这个被称为“政府”的实体。用一句通俗的话讲,许多事情必须由政府出面才能管得住。近来在中国和其他某些地区发生的禽流感就很能说明问题。如果你家周围就住着一个疑似病人,而他自己又不自觉隔离,你不依靠政府的强制措施怎么办?当然,这是一次突发性的非常事件。但发生在我们周围的平时大大小小的事情也是这样。譬如说中国各大城市在不久前公共厕所还很不“发达”,给行人和游客带来了很大的不便,也给中国的公共卫生和居民健康造成了不良影响。如果政府不管,这件事很可能长期解决不了。但如果政府哪天通过了一个法律法规,规定各地政府必须在繁华闹市建造免费的公共厕所,或要求各大商场和机关单位的厕所必须一律对外开放,那么这个问题一下子就解决了,但是政府却将建造免费厕所的义务和费用摊派到各个单位。公共卫生看上去是一个小问题,但是它牵涉法律的一方而面。

当然,政府不一定每件事都管。而且某些事情只需要经过立法机构规定,然后付诸司法机构的实施就可以了。譬如篮球明星姚明认为某机构侵犯了他的肖像权,可以自己到法院去起诉去保护自己的权利,因为中国的《民法通则》赋予他这样的权利。在这种情况下,公民自己在主动帮助法律的实施。但在许多场合下,政府不仅需要通过制定法律去管,而且还要通过所谓的“行政机关”主动介入,才能有效地实施法律以解决社会问题。一旦政府介入社会,自然就产生了如何保证政府行为符合社会利益的问题。这个问题涉及两个方面:其一,政府必须依据法律行使行政权;其二,法律本身必须符合公共利益。后者关系到民主政治过程,前者则关系到行政法治,两者缺一不可。事实上,即便局限于纯粹的行政法治,也不能不考虑行政所依之“法”本身的合理性和正当性,因而民主是行政法(学)绕不开的一个话题。

民主与法治的出发点是国家应该为众多的“小人”们服务,所谓的“公共利益”也就是由这些小人的利益叠加而成。在“公共利益”最大化的功利主义程式面前,每个人都是平等,每个人的功利都有也只有一份。公法的基本问题就是如何实现公共利益的最大化。根据理性选择理论,人都是理性自私的,每个人都首先考虑自己的利益,政府官员也不例外。根据《联邦党文集》第51篇的逻辑,正因为我们都是“小人”,所以我们才需要政府的统治;也正因为统治者也是自私的“小人”,因而我们不得不通过制度控制自私的统治者。固然,道德的力量对于实现法治是不可少的,但是纯粹依赖道德又是不可行的。法治的目的就是通过法律和制度改变人的行为动机,从而尽可能降低社会对道德的依赖程度。在所有的约束机制当中,民主最为重要,因为它是保证立法者制定的法律代表公共利益的首要保障;事实上,行政法治合理性的前提也正在于法律的合理性。其实和行政官一样,立法者也是理性自私的,因而也需要约束,但这是宪法问题,而不是行政法问题。行政法的问题是在法律合理的前提下,如何通过法律迫使或诱导理性自私的行政官为公共利益服务。

就和其他法律学科一样,行政法的研究也有两种路径。一种是传统的叙述和描绘,加上一些历史渊源。这种方法假定法学的首要任务是弄清楚法律“是什么”。学习法律,首先就要了解法律的去、现状抑或未来。至于法律为什么是现在这个样子,往往存在着多种法律之外的原因。历史、文化或然机遇造就了法律,使得它就是现在这个样子。更何况对于绝大多数法律职业——包括律师实务甚至学术研究,这基本上就够了。事实上,本书的大部分内容也正是这类叙述和比较;否则,进一步分析与质疑就是徒劳的。然而,如果到此为止,法学就留下了缺憾,因为法律不只是“是什么”,而且也是“应该是什么”。人并不是没有目的机器。人之所以制定法律,必然是为了实现某种目的,因而特定的法律究竟是“良法”还是“恶法”,在既定的价值体系中存在着判断标准,而这是法学研究的一个重要内容。在这个意义上,行政法学并不只是就事论事的“科学”;它还必须探讨行政法的价值标准,并以此来衡量特定的行政法体系。

二、比较行政法(学)

本书的主标题是“比较行政法”。首先需要澄清的一个问题是,不同的行政法体系是不是可以“比较”?所谓比较不应只是不同规则的并行罗列,更不是没有交叉的平铺直叙。通过比较各国法律的异同,人们希望能找出一些能够反映事物普遍规律的共性。因此,法律的“可比较性”是以法律背后的共性为基础的;没有这种共性存在,法律的比较就失去了意义。就此而言,行政法的比较相当困难,因为和受到经济一体化直接影响的合同法或公司法等领域不同,行政法涉及到政府体制,而后者是最难以因外界影响而变化的一个领域。各国的行政法可能只是反映了各国的政治、历史与文化的特殊状态,很少能为有意义的比较提供共同基础。从

文献上看,我们发现最早的英文专著是1893年古德诺的《比较行政法》;此后,虽然比较法获得了经久不衰的发展,以“比较行政法”为题的英文专著却几乎“绝迹”。〔1〕这确实说明行政法体系的比较具有相当的难度,但是这并不意味着不同的行政法体系不具备可比较性。

本书的中心论点是,行政与行政法都是为了社会服务的,而不同社会尽管具有各自的特点,但总的来说需要是共同的,每个社会都有通过法律去控制行政权力的需要,而正是这种共同的需要为行政法提供了比较与借鉴的基础。在世界两大洲,美国联邦和欧洲联盟内部都存在着显著的差异,各州或各成员国之间的不断比较与交流促进了这两大法系的行政法发展;欧洲联盟的形成与发展本身不但产生了独特的“共同体行政法”,同时也极大促进了各成员国行政法之间的“趋同”,《欧洲人权公约》的广泛适用则可能为整个欧洲发展出一套“基于民主和法治之上的欧洲普通法”。〔2〕在全球范围内,世界贸易组织(WTO)也开始发展国际贸易的行政法原则。国际经济和政治交流的深入必将影响到包括中国在内的各国公法体制。最后,政治体制的不同并不能抹杀比较行政法的意义。正如古德诺教授在一个世纪以前指出:行政法本身(应该)是一门超越国界、超越政治的科学。一个值得考察的例子是法国。自从大革命开始,法国政体不断更迭,但行政法治却很稳定,并为法国社会的稳定提供了法治基础。

由于篇幅限制,我们主要比较了世界三大洲——中国、欧洲与美国——的行政法体系。之所以选择美国和欧洲,显然是因为这些国家或组织的行政法治比较发达。在社会发展过程中,这些国家不仅建立了相当完备的成文法构架,而且也形成了内容丰富的判例法体系。值得指出的是,以往中国学者比较多地关注了美、德、法等国的行政法,没有充分注意共同体行政法的经验。事实上,欧洲各国正在联邦化的进程中,欧盟行政法也正在发挥日益重要的作用,尤其是欧洲法院的判例广泛吸收了各成员国的法治经验,在某种意义上可以视为大陆行政法模式的升华和总结。正如美国联邦行政法是建立在各州比较的基础之上,欧洲行政法的探索也加深了成员国法律的对比,而我们目前对共同体的公法体系所知甚少。

我们没有选择包括更多的国家——如加拿大、澳大利亚、日本,尽管这些国家的行政法一定也有许多值得称道和研究的地方。但是与其浮光掠影地介绍许多国家的行政法,不如更深入地探讨少数有代表性并对中国法治建设更有意义的国家或地区的行政法。况且美国与欧洲大陆代表了世界两大法系,基本上囊括了世界行政法的主要特征,同时也是行政法治最为发达、最具有创造性的地区。用数学的

〔1〕 参见 H. B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York: Oceana (1991).

〔2〕 Jürgen Schwarze, *European Administrative Law*, London: Sweet & Maxwell (1992), p. 95.

语言来说,美国与欧洲行政法形成了一个坐标系的两个正交维度,其组合可以推演出几乎无穷多个行政法的变种。当然,这并不是说介绍更多国家的行政法就成了同义重复,就没有任何新的东西可学。但篇幅、时间、精力、知识范围都是有限的,我们不得不把有限的资源用在“刀口”上。美国与欧洲本身是两个非常多元化的体系,其丰富的行政法内涵已足以让发展中的中国借鉴、消化与吸收一阵子。

对于欧洲,我们的焦点在于欧洲联盟的行政法。这不仅是因为欧盟行政法到目前为止在国内仍未引起足够重视,而整合中的欧洲势必不仅在经济而且在法治上将对世界产生重要影响,而且因为欧盟的行政法是在总结与比较各成员国的经验基础上发展起来的,因而可以被认为是集欧洲各国行政法之精华,并将反过来影响各成员国的行政法发展。通过研究欧盟行政法,我们能看见欧洲行政法治的一个缩影,并预测整个欧洲的发展趋势。由于欧盟行政法在许多方面得益于主要成员国的法治经验,我们也将适当的地方讨论法国与德国行政法。但鉴于这些国家的行政法在中国已有相当程度的介绍,^[3]本书对这些国家的讨论比较简略。

对于美国,我们的焦点在于联邦行政法。固然,联邦行政法的发展也和各州行政法具有千丝万缕的联系,但基于三点理由,我们对各州行政法仅作概括性的讨论。第一,和欧盟行政法不同,美国联邦的行政法和各州具有几乎同样漫长的历史。在历史发展过程中,联邦宪法与行政法形成了丰富的成文法与案例体系,可以被公正地认为对各州的法律发展发挥了重要影响,而反过来则未必。对于美国行政法的“基因”——英国行政法,本书将在历史背景中作一适当介绍。1946年制订的《联邦行政程序法》,无疑是世界行政法治进程中的一块丰碑,也对美国各州行政法的发展起了极大的指导与促进作用。第二,法国和德国对欧洲行政法的形成与发展发挥了其他成员国所不能比拟的影响,而美国各州在这方面却是相对平等的,并没有任何州对联邦行政法有特别大的影响。这也给处理带来了困难,因为我们不可能对每个州都进行一番深入的研讨。在此,我们只能借助于美国学者的研究成果,对各州的行政法做一个粗略的概括。第三,虽然各州行政法本身确实值得独立研究,幸好各州行政法与联邦行政法大同小异,且各州之间及其与联邦之间处于不断的交流过程中。因此,通过研究联邦行政法,我们希望能看到整个美国行政法的一个缩影。

相对世界两大行政法系而言,中国行政法仍然处于发展的“初级阶段”。这不仅是指理论发展并不完全成熟,而且更是指行政法在实践中的运用远未达到它所

[3] 见莫里斯·奥里乌:《行政法与公法精要》(上、下册),沈阳:辽海出版社1999年版;莱昂·狄骥:《宪法学教程》,王文利等译,以及《公法的变迁》,郑戈译,沈阳:辽海出版1999年版;王名扬:《法国行政法》,北京:中国政法大学出版社1988年版;哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,北京:法律出版社2000年版;平特纳:《德国普通行政法》,朱林译,北京:中国政法大学出版社1999年版。

应该达到的程度。和民法与刑法不同,行政法是一个涉及到国家政治体制的法律学科。我们在本书强调,中国行政法在发展过程中所遇到的并不是一个孤立的问题,而是更为根本的宪政问题的一个反映。不首先从理论上解决行政法在整个国家宪政体系中的应有地位,就无法真正解决中国行政法的“瓶颈”。本书的目的是通过比较中、美、欧三大大陆的行政法制度,为中国行政法治的发展提供一种建设性的对话环境,力求做到既不“崇洋媚外”,又不片面护短。当然,作为“后起之秀”的中国行政法应当虚心世界行政法治中的有益经验,通过比较发现不足,进而发展出具有中国特色并符合自身需要的行政法体系。虽然在欧美行政法构成的参照系中,“中国行政法”可能只是作为一个后起国家兼采众长的“混合”系统,因而未必构成一个独立和独特的体系,但我们相信中国行政法的探讨仍有其独特的意义。这不仅是因为它对于中国的显然意义,而且因为中国的社会发展确实为行政法提供了独特的问题,因而中国的行政法和行政法学必将对世界行政法体系做出独特贡献。

三、几点说明

本书的副标题是“体系、制度与过程”。之所以用了“体系”一词,主要是因为我相信本书所阐发的实用主义理论框架具有普遍的意义。从这个意义上说,本书的理论“体系”要比实践“体系”更完备一些,尽管两者无疑都有待完善与改进。由于篇幅限制,本书略去了诸如行政合同、行政采购和行政指导等一些重要课题。换言之,本书的讨论对象主要限于具有法律约束力的传统“权力行为”〔4〕或用中国平衡论者的话说,涉及主体关系不平等的“管理”行为〔5〕而不包括行政机构作为平等当事人的主要是民事性质的行为,或虽然行为主体的关系不平等但行政机构并不具备严格约束力的行为〔6〕。如果研究与教学证明这些课题是不可省略的,它们将留待今后弥补。

本书在实践方面的着眼点主要在于行政法的制度和程序。我们所注重的不是具体的法条,而是各国行政实践的模式、行政组织结构及其在国家宪法框架中的地位、政府和公民在行政过程中的关系以及司法审查的方法。行政程序是行政法治的重中之重,是从各部门行政法中抽象出来的普遍规律之体现,也是中国行政法目前最为欠缺的内容,因而自然是本书的重点。当然,各国行政法的制度与程序都有自己的权威解释者——法院,因而本书在很大程度上是围绕判例展开的。

〔4〕 王名扬:《法国行政法》,第24—25页。

〔5〕 罗豪才、袁曙宏、李文栋:“现代行政法的理论基础——论行政机关与相对一方的权利义务平衡”,载《中国法学》1993年第1期,第52—59页。

〔6〕 当然,如果行政指导在实际上具有改变当事人权利义务的效力,则又另当别论。参见包万超:“作为严格规范社会科学的行政法学”(上、中、下),载《法制日报》1999年12月12、26日与2000年1月9日。

一般认为,行政法是独立于行政学的一门学科,而行政法之下又有自成一体的行政诉讼法。对学科进行细分有助于各学科的深入研究,但是学科划分过细也会产生割裂相关部分的联系和失去整体视野的危险。失去了这个视野,行政法(包括诉讼法)就成了一堆僵死的教条。我们认为,行政学—行政法—行政诉讼法是紧密联系的一个整体。一方面,行政学研究行政组织的内部结构和运行效率,因而为行政法的设置提供了理论基础。另一方面,行政实践也为行政诉讼提供了丰富的原材料。行政诉讼固然是在行政行为结束后开始的,但是诉讼对象却发生在行政过程之中,法院在审理诉讼中所发展的判断标准也是针对行政过程中的程序或行为,而行政法的主要原则在很大程度上也是在诉讼中体现出来的。事实上,行政诉讼法的主体并不是关于诉讼本身的细节,而是通过诉讼来研究行政法的一门学科。这是为什么本书将行政法和行政诉讼法作为一个整体对待,纯粹的诉讼过程则只是行政法中一个相对次要的部分。

本书并没有用专门的章节去罗列行政法的“基本原则”,因为我们认为这样处理未免过于空洞——整个行政法无非就是阐明并应用这些基本原则,除此之外它又能是什么呢?行政法确实是有其特殊的“原理”或基本原则的,法律——包括行政法——不是“纸上谈兵”;凡是不能兑现、不能付诸实施、不能成为判决独立依据的“法”,都不可能构成真正意义上的法。法律或许并不只是保护权利的“工具”,但它必须至少能被用为工具,才可能成为“法”。事实上,行政的任务就是把不同形式的“法”运用到社会实践中去,而行政法的任务就在于把“法”运用到行政过程与行政事务中去。因为这个原因,案例法在行政法中的地位比它在民、刑法领域中的地位还要重要。或许讽刺的是,这在法国与德国这样传统的“成文法”国家里体现得尤其明显。鉴于此,行政法的基本原则将散落在本书的各章,并构成贯穿全书的主线。

本书是在三位作者合作下完成的,大体分工是由张千帆负责整体框架的构思、理论基础和外国行政法的主要部分,赵娟负责中国行政法的历史发展和外国行政法的部分内容,黄建军负责除第二章以外的中国行政法,最后由张千帆负责统稿。

四、致谢

和宪法相比,行政法是一门更难把握的学科,因为虽然行政法的对象更为狭隘——政府中的行政部门,但在我们所知的所有国家,这个部门无论在人数和行为数量还是所耗费的资源上都占了整个政府的绝大多数。由此而引发的行政争议和诉讼浩如烟海,在数量上远超过宪法诉讼,且绝大多数诉讼都在上诉法院层级终止,上升不到众人瞩目的最高法院。这给比较行政法研究带来了挑战。本书中外国案例的选择主要参考了斯特劳斯(Peter Strauss)教授等主编的《盖尔宏与拜斯论行政法》、考克(Charles Koch)教授的三卷本《行政法律与实务》、戴维斯(Kenneth Culp Davis)与皮尔斯(Richard Pierce)教授的多卷本《行政法教程》、施瓦茨(Ber-

nard Schwartz)教授的《行政法》、施瓦泽(Jürgen Schwarze)教授的《欧洲行政法》以及哈特列(Trevor C. Hartley)教授的《欧共体法律基础——欧洲联盟的宪法与行政法》。

我们感谢北京大学宪法与行政法研究中心的罗豪才、姜明安教授及其他老师的长期支持,本书也得益于平时和他们的切磋交流。早在2001年,就已在南京大学的教学过程中完成了本书部分章节的初稿,但是由于种种原因,终稿却拖延至今才完成。我们对自己的延误给读者和出版过程带来的任何不便表示歉意,并衷心感谢法律出版社教育分社丁小宣社长的耐心支持。

总 目 录

前言	(1)
----------	-------

第一部分 概论

第一章 行政法(学)的理论基础	(3)
第二章 行政法体系的形成与发展	(60)

第二部分 行政组织的法律结构

第三章 行政权力的宪法与法律框架	(123)
第四章 行政权力的政治监督	(173)
第五章 行政组织的内部结构及其法律关系	(217)
第六章 行政行为的类型	(303)

第三部分 行政过程的法律控制

第七章 行政程序概论	(325)
第八章 行政程序——具体行政行为	(379)
第九章 抽象行政行为的制定程序	(420)
第十章 政府信息及其公开	(476)

第四部分 行政行为的司法审查

第十一章 司法审查的原则和标准	(529)
第十二章 行政自由裁量权及其法律控制	(612)
第十三章 启动司法审查的条件——资格、时效和受案范围	(649)
第十四章 行政责任与法律救济	(706)

2 比较行政法——体系、制度与过程

第十五章 总结与前瞻:比较行政法的发展趋势	(756)
-----------------------------	-------

附录一 美国统一法律委员会的《各州行政程序法范本(1981年)》选译	(776)
---	-------

附录二 《规制计划与审查》:美国总统第12866号行政命令	(802)
-------------------------------------	-------

目 录

前 言	(1)
一、行政、法治与民主	(1)
二、比较行政法(学)	(2)
三、几点说明	(5)
四、致谢	(6)

第一部分 概 论

第一章 行政法(学)的理论基础	(3)
第一节 行政的多种定义	(4)
一、行政的实质	(4)
二、行政的形式	(8)
三、行政法的历史成因	(9)
四、行政的目的	(10)
第二节 行政法的基本目标	(10)
一、实用主义的出发点	(11)
二、行政法的价值基础	(14)
三、行政法的实证基础与理性选择理论	(26)
四、公共权力的监督与制衡:建构以公共利益为中心的行政法体系 ...	(40)
五、附论:“平衡”在现代行政法中的意义	(45)
第三节 行政(法)在国家法律体系中的定位	(51)
一、行政与政治的关系	(51)
二、行政与司法的关系	(53)
三、行政法与“私法”的关系	(55)
四、行政法与宪法的关系	(56)
第二章 行政法体系的形成与发展	(60)
第一节 行政调控的主要领域	(60)
一、传统项目:征税与治安	(61)

2 目 录

二、经济调控	(62)
三、社会福利	(65)
四、生活质量	(66)
五、服务与资源管理	(68)
第二节 英美行政法进化的里程碑	(69)
一、行政的发展	(69)
二、行政法的发展	(77)
三、行政法学的发展	(88)
第三节 欧洲行政法的发展	(89)
一、欧洲行政的发展	(90)
二、法国行政法的发展	(91)
三、德国行政法院制度概述	(98)
四、欧盟行政法的形成与发展	(99)
第四节 中国行政法的发展	(105)
一、行政法的产生与发展	(105)
二、思维模式的转变与行政法学的发展	(107)
三、反思与展望	(109)
第五节 世界行政法体系的形成	
——WTO 规则对各国行政法治的影响	(110)
一、经济全球化与 WTO 的形成背景	(110)
二、WTO 与行政法治	(116)
三、WTO 的法律解释	(118)
四、WTO 与世界行政法治	(119)

第二部分 行政组织的法律结构

第三章 行政权力的宪法与法律框架	(123)
第一节 行政组织的宪法构架	(123)
一、美国联邦主义和三权分立	(123)
二、欧洲联邦主义与三权分立	(133)
三、中国的中央集权与代表大会制度	(143)
第二节 行政权力的法律渊源	(146)
一、美国行政的法律渊源	(147)
二、欧洲行政的法律渊源	(154)
三、中国行政的法律渊源	(160)

第四章 行政权力的政治监督	(173)
第一节 立法监督	(174)
一、美国	(174)
二、欧洲	(189)
三、中国	(191)
第二节 行政监督	(194)
一、美国	(194)
二、欧洲	(204)
三、中国	(206)
第三节 自我监督	(212)
一、政府道德	(212)
二、鼓励与保护举报	(213)
第五章 行政组织的内部结构及其法律关系	(217)
第一节 行政组织的概念	(219)
一、定义	(219)
二、行政主体	(219)
第二节 行政机构的类型	(220)
一、目的	(220)
二、权力类型	(222)
三、机构的使命	(222)
四、组织结构	(227)
第三节 行政组织的法律结构	(228)
一、美国行政的法律结构	(229)
二、欧洲行政的法律结构	(240)
三、中国行政的法律结构	(253)
第四节 行政内部的法律关系	
——现代公务员制度	(262)
一、行政内部关系的法治化:从权威到法治到权利保障	(262)
二、英美公务员制度的特点	(264)
三、欧洲公务员制度	(270)
四、中国公务员制度	(276)
第五节 公务员权利的宪法保护	(278)
一、美国	(278)
二、欧洲公务员的法律权利与义务	(292)
三、中国公务员的义务、权利和责任	(298)

第六章 行政行为的类型	(303)
第一节 行政行为概述	(303)
一、行政行为与行政主体	(303)
二、行政行为的类型	(304)
第二节 “抽象”与“具体”的界定	(309)
一、中国行政法中的抽象与具体行政行为	(309)
二、美国行政法中的裁决与制规	(312)

第三部分 行政过程的法律控制

第七章 行政程序概论	(325)
第一节 美国行政程序概述	(326)
第二节 《联邦行政程序法》	(334)
一、联邦与各州行政程序概述	(334)
二、适用范围	(337)
三、联邦行政程序的类型	(340)
四、行政程序的选择	(346)
五、行政过程的“司法化”与政治化	(348)
六、各州行政程序	(354)
第三节 欧洲行政程序	(354)
一、英国	(354)
二、法国	(355)
三、德国	(358)
四、欧盟	(360)
第四节 中国行政程序	(369)
一、中国行政程序法的发展	(369)
二、中国行政程序法的原则与制度——以行政处罚法和行政许可法为例	(373)
第八章 行政程序	
——具体行政行为	(379)
第一节 行政审判制度	(379)
一、美国行政法的非正式裁决	(379)
二、美国行政程序法的正式裁决	(382)
三、中国的行政复议	(390)
第二节 行政审判的中立性	(393)

一、美国行政裁决过程的中立性	(394)
二、中国行政复议的中立性	(400)
第三节 行政过程中的职能分离原则	(402)
一、美国裁决过程的职能分离	(403)
二、中国行政复议的职能分离	(404)
第四节 禁止单方接触	(405)
第五节 政治影响及其限度	(411)
一、立法监督	(412)
二、行政监督	(417)
第九章 抽象行政行为的制定程序	(420)
第一节 抽象行政行为的制定	(421)
一、美国行政程序法	(421)
二、中国的抽象行政行为	(423)
第二节 规章制定程序	(427)
第三节 制规过程中的行政公正	(444)
一、美国	(444)
二、中国	(454)
第四节 制规程序的变通	(459)
一、通过解释改变规则?	(459)
二、行政解释的追溯力与信赖保护	(462)
三、“公布性规则”	(467)
四、制规程序改革——行政调解与谈判制规	(470)
第十章 政府信息及其公开	(476)
第一节 政府收集信息的权力及其限制	(476)
一、行政检查	(477)
二、表格和报告	(484)
三、行政传票	(486)
第二节 政府信息公开与行政透明度	(489)
一、美国信息公开制度的发展	(490)
二、《信息自由法》	(491)
三、信息公开原则的例外:免除披露的信息	(494)
四、《隐私法》与信息公开	(507)
五、“阳光下的政府”:有关会议公开的立法	(510)
第三节 其他国家的信息公开与政府透明度	(514)
一、欧洲	(514)
二、中国	(519)