

中国法学前沿·研究生教学参考书

Frontier of Chinese Law Research
Reference Books for Postgraduates



Administrative Law

行政法讲义

余凌云 著

清华大学出版社

中国法学前沿·研究生教学参考书

Frontier of Chinese Law Research
Reference Books for Postgraduates



Administrative Law
行政法讲义

余凌云 著

清华大学出版社
北京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

行政法讲义/余凌云著.--北京:清华大学出版社,2010.8

(中国法学前沿·研究生教学参考书)

ISBN 978-7-302-23030-4

I. ①行… II. ①余… III. ①行政法—中国—研究生—教学参考资料

IV. ①D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 112063 号

责任编辑:李文彬

责任校对:宋玉莲

责任印制:孟凡玉

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170×240 印 张:21.75 插 页:2 字 数:414 千字

版 次:2010 年 8 月第 1 版 印 次:2010 年 8 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:39.00 元

产品编号:037263-01

自序

靠教科书确立学术地位的时代似乎已经过去。但是,为了学术的传承,花一些时间做这样的工作还是值得的。这当然也是为了教学的便利。我也曾主编过或者参加撰写过一些行政法教科书,但总感觉受到很多有形或无形的羁绊,无法畅快地倾诉自己对行政法的理解与情感,文字之中也似乎缺少着一种飘逸的、灵动的气韵。因此,写一本略有创新意味的我自己的教科书,是我多年追逐的一个学术梦想。

我在一种近似闭关修行的状态中熬过了整整一年,也想就此机会整理自己研习行政法的心得,并苦读最新的一些文献,力争能够在每个专题中引介最前沿的一些研究成果与动态,又不能变成絮絮叨叨的综述。我想打破教科书以介绍通说为主的风格,力图彰显自己的个性。所以,在创作本书的过程中,我也时常拷问自己,是否做到有所创新?有着怎样的创新?但要在卷帙浩瀚、百家争鸣、实践迅猛之中,做出一些能入“法眼”的东西,实在不易。在制作每一个专题时,我时时为此焦灼,几易其稿,生怕有所疏漏,却又实在难免。

老实说,迄今我还无法真正完成我的学术计划。现在呈现在读者面前的只是一个半成品,好在也符合出版社的设计意图——采取点的方式,叙述最前沿的一些研究心得。稍微让我有些心安的,这些都是我平时授课时津津乐道的话题,已勉强够我应付教学之需。如有缺漏,好在姜明安教授和我共同主编的一个过百万字的行政法创新教材也将问世^①,学生可以一并参看。

当然,我也不会就此停歇,我还会蜗行,叩问那些我还不曾深入的领域,比如行政规范制定与公众参与、类型化的行政行为、政府信息公开与个人数据保护、执法考评与责任制、多种解决纠纷的机制、面向国际的行政法,等等,将这些已列入学术计划之中的专题陆续补充进来,争取出二版、三版……

高鸿钧教授曾说,他如果要写教材,一定要做到每个部分都有论文作为底子。这也是我的理想。本书已收入的每个专题都有我的论文影子,或者是我曾写过的

^① 参见姜明安、余凌云主编:《行政法》,北京,科学出版社,2010。

教材章节。我也会坚持这样的路数。我想把这本讲义作为我的求学笔记，伴我一生。

为了书名，我也颇费了一些功夫。我曾想过“行政法导论”，却不甚满意。还和张卫平教授探讨过，他给我一个颇有吸引力的书名——《行政法九讲》，但是考虑到本书以后增补需要，最后还是决定采用现在这个很拙朴的书名。感谢我的助手梁莹帮助我整理参考文献，也感谢我的学生徐守京为我专门刻制的“凌云工作室”，这是我最喜欢的一枚印章。

余凌云

2010年初春于明理楼



目 录

第一章 公共行政与行政法	1
第一节 公共行政	1
一、界定公共行政范畴的意义	1
二、公共行政的概念	2
三、不断变迁的公共行政范畴	4
第二节 什么是行政法?	9
一、行政法的概念	9
二、行政法的特征	11
三、行政法的功能	11
第三节 行政法渊源	15
一、什么是行政法渊源?	15
二、成文法源与不成文法源	16
三、法源位阶与适用顺序	22
四、民法原理在行政法上的援用	23
第四节 行政法的支架性结构	27
一、支架性结构	27
二、意义	31
第五节 行政法的基础理论	32
一、理论兴起的背景	32
二、为人民服务论、人民政府论、服务论	33
三、公共利益本位论	34
四、新控权论	34
五、平衡论	35
第六节 中国行政法学的发展史	39
一、起步于清末	39
二、初定于民国	40

三、新中国成立后的变迁	44
第二章 行政法学的总论与分论	48
第一节 概述	48
一、概念	48
二、分论的划分	49
三、分论在我国的发展概况	53
第二节 总论与分论的关系	57
一、从单向到双向	58
二、微观层面的自成体系	60
第三节 努力张扬个性的部门行政法	61
一、警惕两种研究偏向	61
二、部门行政法缘何难以研究?	62
三、努力体现特性的研究进路	63
第三章 发展之中的行政法基本原则	66
第一节 概述	66
一、行政法基本原则的含义	66
二、行政法基本原则的构成	67
第二节 依法行政原则	68
一、依法行政原则的含义	68
二、形式法治与实质法治	70
三、依法行政原则的基本结构	72
四、“规则之失”与“规则之治”	77
第三节 比例原则	80
一、比例原则的含义	80
二、比例原则的构造	81
三、比例原则与合理性原则	85
第四节 合法预期保护原则	87
一、三条交织的主线	87
二、合法预期的概念	89
三、保护合法预期的必要性	90
四、司法判断的标准	92
五、保护的方式	94

六、我国的实践	98
第五节 正当程序原则	99
一、正当程序的含义	99
二、正当程序的基本结构	101
三、行政程序的效力	104
第四章 行政主体理论变革与第三部门的勃兴	106
第一节 行政主体理论变革	106
一、学术史回眸	106
二、学者的批判与建议	108
三、类比的思考	110
四、走向“分权主体模式”？	120
五、变革之策略	125
第二节 第三部门的兴起及其对行政法的意义	127
一、什么是第三部门？	127
二、第三部门的兴起及其对行政法的意义	132
三、对第三部门的研究现状	137
四、对第三部门的公法审视	146
第五章 行政自由裁量及其控制	152
第一节 现代社会中的行政自由裁量现象	152
一、概念	152
二、产生裁量的原因分析	158
三、控制与治理	158
第二节 行政自由裁量与立法目的	163
一、概述	163
二、发现立法目的的路径与方法	167
三、双重或多重目的	168
第三节 行政自由裁量与相关考虑	169
一、概述	169
二、对相关因素的判断	169
三、考虑不相关因素对裁量决定效力的影响	171
四、未考虑相关因素对裁量决定效力的影响	172
五、权重问题	173

第四节	行政自由裁量与公正要求	174
一、公正的含义	174	
二、行政诉讼意义上的公正	176	
第五节	对行政自由裁量权的不适当拘束	178
一、概述	178	
二、行政不作为	179	
三、行政政策	182	
四、上级指示	184	
五、稀缺的公共资源	184	
第六章	行政调查	186
第一节	概述	186
一、行政调查的概念	186	
二、行政调查的定性	187	
第二节	行政调查的方式与分类	189
一、行政调查的方式	189	
二、行政调查的分类	193	
第三节	行政调查的主要制度	194
一、行政调查的程序	194	
二、调查的职权主义	199	
三、相对人的协助义务	200	
四、调查所获信息的公开	205	
第四节	行政调查的救济	206
一、对间接强制调查的救济	206	
二、对实力强制调查的救济	207	
第七章	行政行为理论	209
第一节	概述	209
一、走在历史与现实之间	210	
二、概念与特征	213	
三、行政行为的分类	214	
第二节	行政行为的合法要件	217
一、四要件说	217	
二、违法的类型及其法律后果	218	

第三节	行政行为的效力理论	219
一、概述		219
二、行政法的“沼泽”		220
三、“四元结构”		221
第四节	行政行为的无效与可撤销	227
一、二元结构理论		227
二、对二元结构的批判		228
第五节	行政行为的撤销与废止	232
一、撤销		232
二、废止		238
第六节	轻微瑕疵行政行为的处理	239
一、忽略不计		239
二、治愈		240
三、其他制度补救		243
第八章	非强制行政手段	244
第一节	概述	244
一、柔性执法的盛行		244
二、非强制行政手段		245
第二节	行政计划	246
一、概述		246
二、行政计划的分类和定性		247
三、行政计划的作用		249
四、行政计划与法治主义		250
五、行政计划的法律救济		251
第三节	行政契约	253
一、概述		253
二、行政契约与依法行政		257
三、行政契约中的权利义务		262
四、基本程序与制度		265
五、法律救济		266
第四节	行政指导	272
一、概述		272
二、行政指导的方式与分类		273

三、行政指导的作用	274
四、行政指导与法治主义	276
五、行政指导的责任	278
第九章 行政上实效性确保手段	281
第一节 结构的重整	281
一、教科书的变化	281
二、反思与重构	282
第二节 行政处罚	284
一、概念	284
二、与刑罚的关系	285
三、行政处罚体制	285
四、行政违法行为的构成	286
五、处罚种类	289
六、量罚	291
七、简易程序与一般程序	295
八、当场收缴与罚缴分离	298
九、相对集中行政处罚权与综合执法	299
第三节 行政强制	301
一、在行政法中的作用与地位	301
二、制度承袭与新近发展	303
三、行政强制措施	304
四、行政强制执行	308
第四节 其他新型手段	320
一、日本“二战”后的理论革新	320
二、韩国行政法上的新手段	321
三、加拿大的自愿执行方法	322
四、对我国实践的思考	323
参考文献	324

第一章 公共行政与行政法

第一节 公共行政

一、界定公共行政范畴的意义

随手翻开国内的任何一本行政法教科书,我们都会发现,开篇多先从弄清行政的意义与范围入手。表面是概念法学使然,实则大有深意。第一,行政的“领地”到底有多大,也就划定了行政法的疆域有多大。第二,弄清了行政的内涵与外延,也就圈定了行政法和民法等其他部门法各自规范与调整的边际。第三,行政上出现的纠纷,一般要寻求行政救济的途径来解决,特别是在实行公法和私法二元论的大陆法国家中,尤其显然。即便是在不太区分公法和私法的普通法国家,在处理公共行政上的纠纷时,也很可能适用与解决私人之间纠纷所不同的特别规则。

行政一词,英文为 Administration,德文为 Verwaltung,均源自拉丁文 administrare,意思是执行或管理。这个意义上的行政可以说是自古有之、无处不在。行政是集体生活的核心(the administration is now situated at the centre of collective life)。^①从政府组织到私人团体乃至家庭,都有着类似的管理活动。但是,行政法学上所说的行政,只限于公共行政,简称“公行政”(public administration)。而存在于私人团体或家庭中的“私行政”(private administration),却是私法上研究的内容,与行政法无关。以下,如果没有特别的提示,我们都是在公共行政意义上探讨行政的。

那么,应该怎么给公共行政下定义?判断其实质内涵与外延边际的标准是什么?诸如此类的问题,行政法一般无需探幽索隐,这不是行政法的任务,而更应该

^① René Dussault & Louis Borgeat, *Administrative Law: A Treatise*, Carswell, 1985, p. 1.

是行政学所要解决的问题,行政法只需全盘继受行政学的研究成果与结论。

然而,弄清楚这些问题的意义十分重大,它们为行政法提供了判断规范调整范围和识别行政争议的基本标准(criteria)。在这一功能上,其与行政法学者关注的另外两个重要理论——公法与私法之划分以及行政法律关系理论具有同构化之效用。也仅就此意义上讲,我们或许可以对后者在行政法教科书中不彰显、甚至淡出的缘故获得一些理解。

二、公共行政的概念

自美国学者威尔逊(W. Wilson)于1887年发表《行政的研究》(*The Study of Administration*)一文以后,行政学(Public Administration),这门以政府的运作与管理为研究主体的学问得到了蓬勃的发展,各种学说也纷至沓来,彼此争鸣。

那么,什么是公共行政?或者说,怎么给“公共行政”下定义呢?学者的通常做法有两种:

一种方法是反面定义(Substraktionsdefinition, Negativdefinition),比如,在奉三权分立为圭臬的国家,认为立法和司法之外的国家活动就是行政。这个经典理论,自Otta Mayer以来,为很多学者采用,也为我国台湾地区行政法教科书所青睐。^①但其弊端也很明显。首先,这种逃避式的鸵鸟姿态无法让人真正了解行政为何,也很难说就是妥当的。因为在现代社会中,根本不存在泾渭分明的三权分立,而是彼此渗透与交融,即便是在崇尚分权的美国,也存在着集三权于一体的“怪物”——“独立委员会”。J. E. Garner在冷静观察英国的实践之后,坦承:“现在,在这个国家里,并未采纳孟德斯鸠(Montesquieu)所理解的分权。或许,如此存在是不理想的,也不易在权力之间划出彼此界线,从某种意义上说,划分过程本身也未必能取得成效。”^② Rene Dussault和Louis Borgeat认为这个结论也同样可用于加拿大,并指出,加拿大的宪政体制能够因应当代之迫切需求,具有足够的灵活度,允许将若干功能都汇集于行政一身。^③其次,由于公共治理与公共权力的盛行,在“国家·社会·市场”结构之中,上述方法愈发是“雾里看花”。

另一种方法是正面阐释,但由于行政的复杂性、语言的有限性,的确很难周延描述,很多情形下需要依赖个案的分析,所以,也就难免观点纷纭,却又莫衷一是。大致经历了最初的“政治”观点,尔后的“管理”观点、“公共政策”的观点,到近

① 参见吴庚:《行政法之理论与实用》,4页,北京,中国人民大学出版社,2005。

② Cited from Rene Dussault & Louis Borgeat, *Administrative Law: A Treatise*, Carswell, 1985, p. 7.

③ Cf. Rene Dussault & Louis Borgeat, *op. Cit.*, p. 7.

来颇占风头的“公共性”观点。^①但是,它们仍失之抽象。或许,过于单一的标准,过分简洁的话语,很难描绘错综复杂的公共行政现象,“是精神麻痹远胜过启蒙和激励”^②。

我国台湾学者张润书在综合上述观点的基础上,把行政的含义归纳为以下几点^③,颇值得注意:(1)与公众有关的事务,须由政府或公共团体来处理者;(2)涉及政府部门的组织与人员(bureaucracy);(3)政策的形成、执行与评估;(4)运用管理的方法(计划、组织、领导、沟通、协调、控制等)以完成政府机关(构)的任务与使命;(5)以公法为基础的管理艺术;(6)以达成公共福祉与公共利益为目的。

可以说,我们上述介绍的包括张润书教授在内的关于行政的探讨,都是以政府为中心的。然而,经历了从传统公共行政、到新公共行政、再到新公共管理三次范式转换,行政学关注的范畴、价值、方法、技术、原理与范式也不断发生着变化。上述以政府为中心的方法已无法描绘公共行政的全貌。对公共行政的理解也开始呈现“语义丛林”之状。

在行政学界比较流行的一种观点是区分公共行政和公共管理,公共行政特指以政府为主体的管理活动,而另外将由国家、政府和社会公共组织等多种主体参与的对社会事务的管理活动称为公共管理。但也有学者,如 Syracuse 大学 Maxwell 学院的梅戈特女士,不认为上述两者之间有本质区别。^④还有学者,如金太军,认为新公共管理是一种新的公共行政理论与模式^⑤,属于后者的一个下位概念。

行政法学者多认同梅戈特女士的观点,认为公共行政的主体应当是多元的,至少是二元的,即传统的政府和新兴的从事公共治理的第三部门。比如姜明安教授就指出:“国家行政属于公共行政,但公共行政并不等于国家行政。公共行政除了国家行政以外,还包括其他非国家的公共组织的行政,如公共社团(律师协会、医生协会等)的行政、公共企事业单位(国有企业、公立学校、科研院所等)的行政以及社区(村民委员会、居民委员会等)的行政。”^⑥行政法所关心的公共行政已经突破了传统的主体范畴,而更多的是以是否涉及公共利益、是否为公共治理活动、是否需要公法规范等为识别标准。

石佑启教授将“公共行政”初步界定为,是指那些不以营利为目的,旨在有效地

① 参见张润书:《行政学》,3~11页,台北,三民书局,1998。

② [美]菲利克斯·A.尼格罗:《公共行政学简明教程》,郭晓平等译,1页,北京,中共中央党校出版社,1997。

③ 参见张润书:《行政学》,10页,台北,三民书局,1998。

④ 参见王乐夫:《论公共行政与公共管理的区别与互动》,载《管理世界》,2002(12)。

⑤ 参见金太军:《新公共管理:当代西方公共行政的新趋势》,载《国外社会科学》,1997(5)。

⑥ 姜明安:《行政法与行政诉讼法》,2页,北京,北京大学出版社、高等教育出版社,1999。

增进与公平地分配社会公共利益而进行的组织、管理与调控活动。其特征是：第一，公共行政以公共权力为基石；第二，公共行政所指向的是公共事务；第三，公共行政的目的是为了实现公共利益；第四，公共行政具有公开性与程序性；第五，公共行政具有服务性与非营利性。^①这种描述比较接近我们心目中的公共行政图像，其特征也与公法与私法的划分标准趋同，采用“综合说”，涉及公共权力、公共利益、公共事务等核心指标。但第五个特征似乎是不必要的，否则我们将无法解释外包(contract-out)、公私合作(public-private partnership)等公法活动。

三、不断变迁的公共行政范畴

公共行政的范畴处于不断变迁之中，时缓时遽。我很赞同姜明安教授的一个基本判断，他说：“不同的时代，政府有不同的管理职能。行政的范围是变化着的和发展着的。不同的国度，不同的地区，政府主管事务的多寡和干预领域的广窄会有很大的不同。”^②

德国行政法，以及秉承德国法传统的国家与地区的行政法教科书中，非常乐意从行政的各种分类上去阐释行政的多样化，通过不同的标准解构、剖析行政的各种形态，比如公权力行政与私经济行政、干预行政与给付行政、计划行政，等等，进而跟进和展示行政的变迁。这是一种典型的类型化研究方法。而在英美国家，学者们更喜欢直截了当地揭示出公法原则渗透的新领域，特别是解除管制、私有化，国家职能向社会转移之后，又有哪些新的领域与问题值得公法关注。

英国著名的行政法学者韦德(W. Wade)曾在其巨著的开篇引用了英国历史学者泰洛(A. J. P. Taylor)的话，“直到1914年8月，除了邮局和警察之外，一名具有守法意识的英国人可以安度其一生，却几乎意识不到政府的存在”。尽管这位历史学者对时代的观察并不十分敏锐，但他的确揭示了一个时代的行政特征。在相当长的一个时期，国家奉行的是自由放任政策(*laissez faire* policy)，仅仅扮演着“守夜人”角色，政府履行着最小的职能，只限于国防、司法管理和警察功能。当时崇尚的格言是“管得最少的国家是最好的国家”。

但是实际上，“到了1914年，大量的迹象表明政府的概念发生了深刻的变化。这些变化则是20世纪的特征。国家学校的教师、国家的保险官员、职业介绍所、卫生和工厂检查员以及他们必不可少的同事——税收员就是这些外在、可见的变

^① 参见石佑启：《论公共行政与行政法学范式转换》，18~22页，北京，北京大学出版社，2003。

^② 姜明安：《行政的“疆域”与行政法的功能》，载《求是学刊》，2002(2)。

化”^①。随着市场失灵,政府干预急速扩张。国家通过劳动、环境和消费者的立法,限制滥用权利;通过各种保险、社会扶助与救济金,校正公民之间的不平等;大力兴建交通、能源、通信等物质基础设施(physical infrastructures),以及教育、健康与娱乐等社会基础设施(social infrastructures),等等。^②公民“从摇篮到坟墓”(from cradle to grave),无处不感觉到行政的存在。

上述以英国为例折射出的一个发展变化规律,在西方具有一定的代表性,也是我们耳熟能详的。也就是说,在西方,从亚当·斯密(Adam Smith)的“自由放任”到凯恩斯(John Maynard Keynes)的国家直接干预经济,从秩序行政到给付行政,随着政府职能的不断扩大,行政的疆域也在不断伸展。特别是20世纪70~80年代发端于英国并波及澳大利亚、新西兰,乃至欧洲大陆的新公共管理运动(new public management),以及90年代的“政府再造”(Government reengineering)或重塑政府(Reinventing government)运动,“政府公共管理事务民营化(privatization)、社区主义(communitarianism)和社会中介组织或非营利性组织(nonprofit organization)是几乎每一个西方国家致力实现的目标”^③，“建立起一套以政府管理为核心的,以多元互动为特征的,以公民社会为背景和基础的管理体系”^④。无论是在理论上还是实践上,新公共管理都被誉为“是公共治理的范式革命”^⑤。在外包(contracting-out)、私有化、公共职能从政府向社会转移的过程中,为保证公共服务的品质,公法始终关心着责任问题,公法原则也随之延伸至这些领域。

尽管直到今天,西方学者还在问“行政法的范围确定了吗?”,但他们的视野却早已触及很多我们还比较陌生的问题,比如,是否要“将公共职业从旅馆扩张至酒馆、餐馆以及娱乐场所”?墨非法官(Murphy J.)在评论赛马场是否享有专断地驱逐他人的权利时说了一句我十分感兴趣的话,他说:“当权利扩张到如此地步,以至于行使它们的后果对公众的影响到了显著的程度,它们就应该被认定为公权力,并且它们的实现应该被认定为行使公权力……在公权力与私权利之间当然存在不同,但这并不妨碍其中一种会演变为另一种……”^⑥

我国在计划经济下,行政无所不在,泛行政现象十分突出。1988年3月第七

① [英]威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,1~3页,北京,中国大百科全书出版社,1997。Cf. H. W. R. Wade & C. F. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford University Press, 2004, p. 1.

② Cf. Rene Dussault & Louis Borgeat, *op. Cit.*, p. 7.

③ 陈振明:《从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化》,载《政治学研究》,1999(1)。

④ 王乐夫:《论公共行政与公共管理的区别与互动》,载《管理世界》,2002(12)。

⑤ 张志斌:《新公共管理与公共行政》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2004(1)。

⑥ [新西兰]迈克尔·塔格特(Michael Taggart)编:《行政法的范围》,金自宁译,13~14页,北京,中国人民大学出版社,2006。

届全国人大第一次会议通过决议,决定对政府机构进行新的全面性的改革,推进党政分开、政企分开。此后,政府与社会、政府与市场、政府与企业逐渐分离,行政有着相应缩小的趋势。政府改革中的一个基本策略就是,将政府“不该管、管不好、管不了的事”剥离出去。另一方面,社会保障、社会自治与公共治理的发展,以及第三部门(the third sector)的勃兴,又使得公法适用的范围有所扩张,公法关注的公权力范畴、公法行为发生根本性变化。总体格局变得伸缩有度、错落有致,公共行政内涵也变得异常复杂,呈现出一种不断发展的趋势。

快速变化的社会正进行着一场静悄悄的革命。然而,传统行政法却依然如故,只对行政机关与行政行为倾注理论关怀。直到有一天,长春亚泰足球俱乐部诉中国足协案、东营村村民委员会选举纠纷等案件相继发生,我们才猛然发觉,在社会发生转型,逐渐形成“国家·社会·市场”三元结构的格局中,行政法遗漏了大量的本该规范的领域;许多公共治理活动逃逸出公法的规制;对频发的争议,正式的行政法制度在很多场合却束手旁观,致使社会矛盾加剧。另外,公共行政的变迁,也激发出更多的非正式行政活动(也有学者称之为非正式行政行为)。或许,公共行政衍生出的目标,与这样的手段具有更多的契合。然而,行政行为的单一视野,却让我们忽视、看低了这些在行政法上大量存在的、对相对人有足够意义的行政活动。

我们逐年统计了《法学家》中刊载的“行政法研究的回顾与展望”,其结果也从某种程度折射出理论研究对上述变迁反应的冷漠与迟钝。^①《法学家》杂志每年第1期均刊载对上一年度行政法研究的述评。我们统计的有关研究述评的跨度是从1998年至2007年。其中,对于“回顾”部分,我们按照一级标题和二级标题分别统计提及的次数,没有二级标题的则不统计。“展望”部分只出现在2002年之前的述评中。我们按照展望的标题以及每个标题之下阐述的内容分别做了统计(见以下统计表格)。通过分析统计结果,并结合逐篇浏览,我们发现,从回顾与展望的编辑技术看,行政法体系结构仍然是学者整理成果的基本线索,传统行政法概念依然是学者重点思考的基本范畴。比如,“行政行为”被列入一级标题的次数最高,在“回顾”部分中与行政救济并列,高达10次;在“展望”部分中与行政程序并列,有4次之多。对于公共行政变迁对行政法的影响、非正式行政活动等,比较集中的讨论是,1998—2000年间对行政主体比较密集的述评,以及2002年关于“行政法平衡理论与准政府组织”的组合论文。其他多是在问题层面偶尔触及。始终没有出现过在行政法结构性变革意义上的总体思考。

^① 我的学术助手梁莹同学做了有关统计,在此致谢。