

当代中国行政法

第一卷

应松年 主编



 人民出版社

当代中国行政法

第一卷

应松年 主编



人民出版社

策 划:娜 拉
责任编辑:娜 拉 舒 月 史 伟
封面设计:石笑梦
版式设计:韩宪保

图书在版编目(CIP)数据

当代中国行政法. 1—8 卷/应松年主编. —北京:
人民出版社, 2017
ISBN 978-7-01-017926-1

I. ①当… II. ①应… III. ①行政法学-研究-中国
IV. ①D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 171389 号

当代中国行政法

(1—8 卷)

DANGDAI ZHONGGUO XINGZHENGFA

应松年 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 219.5

字数: 3175 千字

ISBN 978-7-01-017926-1 定价: 720.00 元(全八卷)

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

应松年教授简历

应松年教授是我国著名行政法学家，现任中国政法大学终身教授、博士生导师，第九届、第十届全国人大代表，内务司法委员会委员，全国人大法工委行政立法研究组副组长，北京市第十届、十一届、十二届、十三届人大代表、法制委员会副主任，第十四届北京市人大



常委会法制建设顾问。享受政府特殊津贴。兼任中国行政法学会研究会名誉会长，国家减灾委员会专家委员会成员，中国法学会学术委员会委员，最高人民法院、最高人民检察院专家咨询委员，北京市、四川省、福建省人民政府法律顾问，浙江省“法治浙江建设”专家咨询委员会委员等。曾两度获北京市优秀教师奖，并获中央国家机关“五一劳动奖章”“百名法学家百场报告会最佳宣讲奖”“2006年度法治人物”、中国行政法学“终身成就奖”，获日本名古屋大学名誉法学博士等。

应松年教授出生于浙江宁波。1960年华东政法学院本科毕业，1961年被分配到新疆伊犁。1981年调西北政法学院国家法教研室。

1982年在司法部法学教材编辑部从事行政法统编教材的撰写、编辑工作。1983年起执教于中国政法大学，先后担任行政法硕士生导师组副组长、组长，博士生导师，中国法制研究所所长。1995年，调入国家行政学院，担任法学教研部主任。2009年至今，受聘为中国政法大学终身教授。

应松年教授是我国最早从事行政法学理论研究和教学的工作者之一，是新中国行政法学科的创始人和带头人。五十多年来在理论研究、培养人才、行政法制建设、提高干部和群众的行政法律意识以及国际学术交流方面作出了开创性的贡献。应松年教授已发表文章三百余篇，部分收入《中国走向行政法治探索》和《应松年文集》。撰写和主编著作数十种，主要有《行政法总论》《行政行为法》《行政法学新论》《行政程序法立法研究》《当代中国行政法》《国家赔偿法》《行政诉讼法学》等。此外，还主持完成“行政行为法研究”“行政程序立法”“行政组织法研究”“行政诉讼法修改”“行政复议法修改”等多项重大研究课题。

应松年教授作为全国人大法工委行政立法研究组的负责人，长期从事并积极推进行政立法研究。先后组织或参与《行政诉讼法》《国家赔偿法》《行政处罚法》《立法法》《行政许可法》《行政强制法》等法律的研究起草和修订工作，并参与众多法律、法规草案的咨询论证。热忱倡导制定《行政程序法》，并主持起草《行政程序法（专家试拟稿）》，正在组织修改《行政复议法》等。

应松年教授还是一位活跃的法学活动家。从中国法学会行政法学研究会成立伊始，先后担任研究会副会长兼秘书长、会长职务。创办国内第一份部门法学刊物《行政法学研究》，成立国内第一个行政法研究机构——国家行政学院行政法研究中心以及国内第一个行政法援助中心——大道行政法援助中心。与海内外同人一道，发起和组织东亚行政法学会、海峡两岸行政法研讨会等定期学术交流机制。设有“应松年行政法奖学基金”。

序言一



中国当代行政法的发展，已经历了近 20 个年头，取得了令人瞩目的成就，因而有识之士称之为“中国行政法的全面兴起”。回顾以往历程，首先感到中国行政法发展“恰逢其时”。时代和现实的需求为行政法的勃兴提供了丰腴的土壤。自 20 世纪 80 年代以来，中国开始了一场由计划经济体制向市场经济体制转型的伟大革命，其目的不仅要重塑市场的地位和作用，而且要高扬法治和规则的价值和意义。计划经济向市场经济的转型呼唤着法治国家的萌生和构建。中外的实践充分表明，政府守法从来都是法治国的关键与核心。没有法治政府，法治国就是一句空话。法治首要的是公法之治。中国的法治国之路即是法治政府之路。不仅如此，正如中国的市场经济没有也不可能经历一个漫长的、自然的、渐进的发展过程，而是从计划经济直接向市场经济转型；它遵循的不是渐进式，而是跨越式的规则。中国的行政法治建设，适应这一要求，与市场经济发展同步，同样也遵循跨越式发展的规则。这也正是中国行政法能在短期内取得很大成就的客观基础。对市场经济发展有较大影响的行政处罚和行政许可制度的生成，就是典型的例证。西方各国都是与市场经济和法治的渐进发展相适应，逐步形成了处罚和许可制度，因而单独制定处罚法的并不多，许可法则根本阙如。但我国为了迅速建

立与市场经济相适应的处罚和许可制度，就不能不先制定法律，由此对全国的处罚和许可行为加以规范。在较短的时间内，形成一整套处罚和许可制度。

中国当代行政法的发展走的是一条理论与实践相结合的成功之路。行政法治建设既催生着新的行政法学理论，又为行政法学理论发展提供了生生的活力；理论研究不仅回答实践提出的问题，又指导着实践的发展。行政法治建设与行政法理论研究，如一鸟两翼，紧密联系，良性互动。一方面，行政领域空前规模的改革，为行政法治建设提供制度建设的广阔空间。行政法学研究则为行政法治建设的发展不断提供理论支持；中国行政法治建设的日益拓展，不仅产生了与日俱增的行政法律制度的创新和规范要求，有力地推动行政法律制度体系日趋完善，也向行政法学研究提出了许多新的课题，拓展理论研究的视野和知识体系的更新。另一方面，行政法学研究的拓展和深入，也加快了法治建设的速度，提高了法治的质量。从建立行政救济制度开始，到最近提出法治政府的理论与实践，无一不体现了这种互动关系，这是中国行政法发展的特点，也是其优点。这一特点使中国行政法的实务与理论工作者之间形成了一种远较其他国家更为紧密的联系与合作关系，因而常常引发国外学者的羡慕。这一特点也反映在中国行政法学理论研究上，例如，与实践要求相一致，每一部重要行政法律的制定和实施，都会促进这一方面理论研究的开拓和深入；在行政行为和行政救济方面的理论研究胜于行政法学其他部分的研究，中国学者比其他国家的学者更注意对国外行政法的研究等等。这些，有的已成为我们的强项，但也有很多正反映出我们的弱点，需要重视和加强。

回顾这二十年的发展历程，中国行政法已经迈出了坚实的步伐。

二

近二十年来行政法的发展主要表现在：

（一）行政法治观念与权利意识的确立和强化

意识、观念支配行为。中国有着悠久的人治传统，人们普遍缺乏行政法治观念。重权力、轻权利，权利意识淡薄。改革开放以后，尤其是经过最近 20 多年行政法治建设的洗礼，行政法治观念和权利意识得以普遍确立，并不断加强。依法行政、行政法治、正当程序、权利救济、行政监督等现代法治观念，正在为人们普遍接受。意识、观念的变化，直接影响我国行政法的发展。

第一，依法行政深入人心，并且成为规范政府活动的基本准则。也许这是我国行政法领域发生的意识、观念上的最重大最根本性的变化。行政法的功能是什么，或者应该是什么？这是长期以来一直困扰着人们的一个难题。在改革开放以前，与计划经济相适应的是，行政法被当作一种专门用来管理老百姓的“治民立法”。但随着社会转型的加速进行和行政法治的迅速发展，人们的认识已经趋于一致，认为行政法的主旨在于治吏、治权，要通过依法行政来“切实保障公民权利”，提升公民价值。人们对行政法功能看法的彻底改变，直接推动着法律权威的逐步确立，法律至上正在渐次代替权力至上，人们对于行政法治的含义和意义的理解变得日益深刻。行政法治的核心是依法行政。依法行政是政府行为的基本准则。依法行政是依法治国的重点与核心。

第二，依法行政的目标是建立法治政府。如果说，依法治国的目标是建设社会主义法治国，那么，依法行政的目标必然是建设法治政府。这是提出和实行依法行政的必然的逻辑结论。同样，法治政府是依法治国的重点、核心和难点。自提出并实行依法行政以来，随着认识的逐渐深入，人们开始从不同角度对政府提出要求，诸如服务政府、有限政府、诚信政府、公开政府、责任政府等。这些提法和要求当然都是正确的，但是，这一切都必须依靠法治才能得到牢固、完全的实现，因此，把依法行政的目标确定为法治政府，是最全面和最正确的，它将使我国依法行政的全部努力都统一于建立法治政府的方向，从而使建设社会主义法治国成为现实的内涵和目标。

第三，权利是权力之本。权力、权利关系是行政法的一对核心范畴，行政法的各项制度安排基本上都是围绕着理顺这对关系、推动其理性化而展开，对于这对关系的理解直接关乎行政法的制度构建与价值取向。在传统的经济体制和政治体制下，唯权、唯上意识占据主导地位。经过最近二十多年的发展，这种行政法观念和权利意识发生了翻天覆地的变化，人们逐渐将过去被颠倒的权力、权利关系重新颠倒过来，权力本位观念逐渐被权利本位观念所取代；人们逐渐达成这样一种共识：权力为权利而生，为权利而存，为权利而息。人们对权利与权力关系认识的变化，推动着人们对现代政府的功能定位提出了新要求，要求从全能政府和规制政府向有限政府、责任政府、诚信政府转变。也就是说，行政权力的行使必须以民为本。执政为民正在成为对所有执政者的共同要求。

第四，对公共行政的看法发生重大改变。就公共行政的范围而言，随着权力社会化趋势的日益明显，人们逐渐倾向于不再将公共行政完全等同于国家行政，开始将社会行政视作一种公共行政类型，推动着公共治理格局发展为由国家治理加社会治理的公共治理方式。就公共行政的行为方式而言，随着民主政治进程的推进，人们倾向于不再将行政行为为狭隘地理解为行政处罚、行政强制、行政征用等强制性行政行为方式，逐渐认识到行政奖励、行政规划、行政指导、行政合同等非强制性行政行为方式在公共治理中的地位。就公共行政的属性而言，人们不再将公共行政的功能定位为消极维护社会秩序、纯粹实施公共管理，倾向于将生产公共物品、提供公共服务看成公共行政的核心功能，服务行政日益发展为主导性公共行政理念。

第五，行政法律制度的变迁必须与经济和社会的变化、发展同步。行政法律制度变迁是否有规律可循？推动行政法律制度变迁的因素主要是领导人的主观看法还是来自外在社会结构的客观约束？这两个问题都与人们对行政法治建设规律的认识有关。经过二十多年的制度试验与经验总结，人们的行政法治建设观念逐渐趋于理性，不再将其视作不受外在社会条件限制的纯粹人为产物，开始认识到行政法治建设不可能置现

实的政治、经济、社会因素的刚性约束于不顾而主观决定。就中国当代行政法治建设而言，只有与当前经济转型和社会转轨及其发展进程保持同步，才有生命力，才具有正当性，才有前途。

第六，行政权力的行使必须符合正当程序要求。与其他部门法不同的是，行政法不仅包含诉讼程序，还有独立的规范行政权行使的行政程序法。但是，重实体、轻程序，甚至无程序，是曾在我国行政法中长期存在的问题。随着行政诉讼和行政法治实践与理论研究的进展，人们对行政程序的地位和价值日益重视。程序不仅是实现实体目标的基本保障，而且体现了法治社会的重要价值。正当程序是行使行政权力必须遵循的程序底线的理念，正在日益成为社会共识。

第七，“有权利必有救济”。这句至理名言正日益为我国行政法治所证实。中国现代行政法的发展，从一定意义上说，始于行政诉讼和行政复议制度的建立，事实已经证明行政救济制度在保护公民权利和推动依法行政方面的巨大作用。近几年的行政立法，包括行政处罚、行政许可等，都将救济作为原则与制度详加规定，并对我国现有救济体系进行检讨。建立完善而健全的救济体系，将影响公民权利的保护和国家、社会的安定与内部和谐。

第八，“有权力必有监督”。这句至理名言也已为人们普遍接受。没有监督的权力是危险的权力，为此，必须建立完善的监督体系和强有力的监督制度，尤其是司法监督、政务公开、权力制约机制等制度。对一切行政违法行为都必须追究法律责任。建设责任政府已成为人们的共识。

（二）行政法律制度体系初步形成

行政法治首先是法律之治，没有完善的法律制度就不可能实现行政法治。经过最近二十多年的不断努力，一个合理的、与社会主义市场经济体制和中国特色的民主政治建设基本相适应的行政法律制度体系已基本确立，它具有以下特点。

1. 中国的现代行政法律制度建设以行政诉讼制度的确立为起点和开端

1989年4月颁布的《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》),是中国现代行政法制建设的第一块里程碑。

首先,它标志着现代权利保障制度的建立。有权利必须有救济,1982年宪法强化了公民的基本权利,行政诉讼制度则是保障公民宪法权利的强有力的制度。从1989年以来,我国已受理行政案件达百万件,并且一直呈上升趋势。其中至少有三分之一的案件以公民、法人和其他组织胜诉而告终。行政诉讼制度已经而且必将继续发挥保护公民权利的巨大作用。

其次,行政诉讼制度同时也是保证和促进行政机关依法行政的重要制度。保障权利和促进依法行政实际上是一个事情的两个方面。《行政诉讼法》第一次明确了行政机关的行政行为也是执行法律的行为,同样要以事实为根据,以法律为准绳,并必须遵循法定程序。这与传统的执法机关——公、检、法的执法行为并无二致。《行政诉讼法》进一步明确划分了行政行为合法与违法的标准,并授权司法机关可以撤销违法的行政行为。这就使行政诉讼的发展必然有力地促进行政机关重视其行为的合法性。正是在这一基础上,“依法行政”的要求被适时提出,1993年,时任国务院总理李鹏就在其政府工作报告中提出了依法行政的要求;1997年,与依法治国、建设社会主义法治国的方略一起,将依法行政写入十五大报告,成为对各级政府行使行政权的基本要求。行政诉讼制度的建立,构成了促进我国依法行政、建立法治政府的起点。

2. 中国的行政法治建设特别重视对共同行政行为的规范

继《行政诉讼法》《中华人民共和国行政复议法》和《中华人民共和国国家赔偿法》的颁布实施,中国的行政法制建设自然转向对政府行为的规范,为行政机关合法行政提供依据。值得注意的是,中国的行政法制建设将重点放在了共同行政行为的规范上。这一特点,可能与中国缺乏行政法治的传统有关。我们必须在短期内适应市场经济和民主政治迅速发展的需要,把这些直接影响市场经济建立和发展的共同行政行为

的规则，通过加强立法使之建立和完善起来，并与国际接轨。经过十余年的努力，我们已经取得了巨大进展，规范行政立法的《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）；规范最重要的行政行为，即所谓“不利处分”和“授益处分”的两大行政行为法：《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）和《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）都已相继问世（这三部法律中，《立法法》和《行政许可法》是我国独有的，《行政处罚法》也只有少数国家才有。这种情况说明了中国行政法制建设的特殊性）。目前，行政强制法和行政收费法正在制定，一部全面规范政府行为的行政程序法也正在研究起草。与此同时，许多相应的涉及各行政领域的单行法，有些已经出台，有些正在制定，中国正在构建一个结构合理的，较世界各国更加完备的适应中国需要的行政法律体系。

3. 我国的立法体系经历了一个从单一到多层次的变化

1954年《宪法》规定的立法权属于全国人民代表大会，此后，根据实践的需要，特别是改革开放实践的需要，立法权逐步向多层主体发展，至2000年《立法法》颁布，形成全国人大和人大常委会制定法律，国务院制定行政法规，国务院各部门制定规章，省、市人大和较大市人大及其常委会制定地方性法规，省、市政府和较大市政府制定地方规章，民族自治地方人大制定自治条例和单行条例的多层次、多位阶的立法体制，《立法法》对多位阶立法的权限和程序都作了规定。毫无疑问，这种从单一向多层次、多位阶立法的变化，影响最深的是行政法。一方面，是拥有立法权的行政机关大量增加；另一方面，多位阶立法主体所立之法，大部分是行政法。这种变化无疑有利于在法制统一的前提下，解决不同部门和不同地区之间存在的实际差别问题，使行政法律制度更符合实践的需要。

但是，从单一到多元的变化，又不可避免地会产生某些不协调。下位法与上位法抵触、冲突；同位法之间保护主义倾向严重等等，被称为“立法无序”。《立法法》试图解决这一问题，划清了多位阶立法主体的权限，根据《宪法》确立了法律优先和法律保留原则，构建了违宪、

违法审查制度等等；力求建立起一个和谐的法律体系。这一过程还在继续。

（三）依法行政，建设法治政府的法治实践进一步迅速推进

法律制度建设是理性的法律实践的前提，但从根本上说，法律的生命主要在于其实践性。法治也正是通过实践来完成的。最近二十多年来，伴随着大规模的行政法律制度变革，中国的行政法律实践也生动活泼，欣欣向荣，获得了长足的发展。依法行政，建设法治政府正在从一种理性企盼、价值追求、政治宣言，转变为社会、政治、经济发展的内在需求和一种看得见的实实在在的具体行动。

1999年，国务院召开了全面推进依法行政工作会议，通过了《国务院关于推进依法行政的决定》，将依法行政的要求具体化。时隔5年，2004年，国务院根据推进依法行政已经取得的经验，又制定颁发了《国务院全面推进依法行政实施纲要》，提出要在10年时间内，在我国基本建成法治政府。人们追求的法治政府的愿望，已成为有期限的目标。据我所知，世界上似尚无一个政府自我明确提出过建设法治政府的目标，且为此制定了10年实施纲要。这样的自觉行动应该成为世界法律发展史中的美谈，受到人们充分的尊重和赞扬。

在确立上述目标时，回顾十几年来我国行政机关在依法行政实践方面所作的努力，至少已经在下述几个方面取得显著成绩，依法行政的能力和水平有了很大提高。其一，依法行政已成为各级政府和所有工作人员的共识，成为衡量其工作好坏、能力高低的基本标准，这是一个带根本性的、将长期起作用的重要因素。其二，依法行政的基本要求是治吏、治权，已为行政机关领导所普遍接受。其三，对执法主体合法化的要求越来越严格。执法主体资格一般都只能依法取得，行政授权和行政委托只能依法而为；执法人员持证上岗成为普遍现象；通过继续教育，执法人员的法律素质普遍提高；为适应政府转变职能和精简机构的要求，综合执法等新的执法方式正在积极试验和推进。其四，作为行政管理的一个重要环节，行政立法和行政决策的合法性、民主性、科学性要求正变

得越来越高,“民主科学决策”是本届政府工作的第一准则。其五,行政管理从主要是依政策、依命令行政转变为主要是依法行政。法律权威逐步确立,行政法律制度的实效明显增强。其六,行政行为合法性程度明显提高(尤其是在主要行政执法领域所常用的诸如行政处罚、行政许可、行政征收、行政强制等执法形式),依法行政的要求和依法行政的程度更有了较大提高,现代执法观念公平、公开、公正、便民、效率、正当程序等原则正在成为行政管理的基本要求。最重要的是,行政执法的合法性、人文精神和服务意识都有普遍提高。

依法行政实践所取得的成就是令人鼓舞的。当然,尚有诸多问题需要探索 and 解决。

三

行政法治建设不仅是一部行政法制发展史,同时还是一部行政法学研究的发展史。行政法学研究是行政法治建设的总结和反映,同时,行政法学研究也为行政法治建设提供理论依据,明辨已有制度的成败得失,指出发展的方向。因此,行政法学理论从来都是作为行政法治的一个不可或缺的部分,中国行政法学与行政法治的发展充分证明了这一点。

中国当代行政法的发展,是从1981年编写新中国第一部行政法学教材开始的,在此基础上,各高等学校纷纷设置行政法学课程,编写教材,开展学术研究。所有这些,都为1986年成立行政立法研究组奠定了人才基础,也为制定行政诉讼法创造了条件。此后,中国行政法治实践的每一步发展,几乎都是在行政法学理论工作者的积极参与下实现的。反之,中国的行政法学也在极为丰富的行政法治实践的发展中吸取营养,这种理论与实践的紧密联系和良性互动,是中国行政法发达史的重要特色,它使中国当代行政法学利用这短短20年时间,成功地构建了一个与中国行政法治相匹配的行政法学体系,通过对中国行政法治的推动做出了自己独特的贡献。

行政法学的发展,首先表现为我国已经培养出了一支研究行政法学的队伍。这支队伍包括高等院校、研究机构的理论研究人员,以及全国众多行政法博士点、硕士点培养出的许多新的年轻的行政法学者,也包括政府、司法等实务部门中许多对理论研究有兴趣有成就的实务工作者。此外,还有许多有志于行政法研究的年轻人也正在加入这支队伍。这些是我们行政法学得以持续发展的最重要的人才基础。

这支队伍的特点之一是老中青结合,且各展其长,因而有助于积累一套有中国特色的行政法知识体系,有利于行政法学知识进步的连续性。尽管三代行政法学者之间的知识差异较同代学者之间更为显著,但这并不妨碍三代学者在行政法研究的核心问题上分享共同见解,达成基本共识,实现优势互补。

这支队伍以中青年为主,因而在理论研究上充满生气和活力,富于创新精神。

其次,通过20年的努力,一个适应中国特点,又力图与国际接轨的研究格局基本形成,并初具规模,其中某些部分的研究还颇有特色、深度。从目前情况看,中国的行政法学体系和学术范畴,已经初步形成,为中国行政法研究的开拓和深入奠定了基础,同时,在中国行政法学者之间,学者与实务工作者之间,法律人与普通公众之间,已基本发展出一套通用的公共行政法话语体系,为中国法治建设提供了知识平台。

行政法研究的视野更为开阔。一些以前较少研究的领域,诸如行政法的功能定位、价值取向、机制设计、理论基础、研究方法等都有可喜的收获。某些重大的行政法律制度,诸如中介组织、社会组织建设,国家赔偿制度的建设等,其研究成果引人注目。这些都为行政法的进一步发展奠定了基础。

再次,由于中国行政法研究是在缺乏知识积累的基础上迅速发展起来的,因此,对外国行政法的介绍、学习、研究和借鉴尤显重要。近20年来,翻译和介绍外国行政法的著作陆续出版,其中以王名扬教授的《英国行政法》《法国行政法》和《美国行政法》三部巨著为代表,用中国人的眼光、思维模式和语言习惯,根据中国人的需要,综合众多资料

和专著，写出给中国人看的介绍外国行政法的著作，这在国外也不多见。近几年来，研究外国行政法的青年学者大量增加，研究的国别与领域也更为宽广，这些是20年来中国行政法学取得丰硕成果不可缺少的组成部分，也是推动中国行政法学发展的重要力量，并为中国行政法治建设的发展做出了贡献。

四

当前，中国行政法治建设正处于新的起飞的历史时刻，行政法学要为这种起飞提供燃料，行政法学也将迎来更为辉煌的春天。

首先，要对法治建设的现实需求作出积极的回应，并努力为行政法治建设提供强有力的理论支持。

行政法学是一门实践性和应用性极强的学科，回应现实需要，为法治建设提供有益的见解和思路，既是行政法学研究的重要使命，也是行政法学研究不断获得新的发展动力的基点。立足于实践，从中国现实中的新问题、新现象、新情况出发，积极探索新的出路和解决方案，将始终是中国行政法学界的重要使命。正处于转型之中的中国法治发展需要理论界的支持。

2004年，我国《宪法》第四次修改。保护人权、保护私有财产，对私有财产的征收征用进行补偿、赔偿，建立社会保障体系等，都写入了《宪法》。人们常说，行政法是动态的《宪法》，2004年《宪法修正案》这些将对经济、社会生活产生巨大影响的新规定，同时也为行政法的发展提供了新的契机。《宪法》的这些规定，只有具体落实到行政法层面，才能成为切实可行的法律制度，人权保护、公共利益、补偿、赔偿等理念和制度应该成为行政法学界长期关注的重点课题。毫无疑问，行政法的进一步发展在很大程度上取决于宪政体制的改革与完善，未来的行政法将与中国的宪政一起成长，真正成为宪法的实施法。

法治政府，中国行政法学者共同追求的灿烂前景，已经不仅是一个理论上的企盼，现实正呼唤全国所有行政法的理论与实务工作者，为在

10年内基本建成法治政府而贡献我们的力量。建设法治政府是一项艰巨的系统工程，涉及行政法领域的各个方面。《全面推进依法行政实施纲要》已对法治政府的基本框架作了描绘和规范，但仍然迫切需要理论的探索与现实的细化，最终化为建设法治政府的努力。关于法治政府的总体思考和研究，涉及建设法治政府的理论基础和历史进程，中国与西方法治政府的比较研究，建设法治政府的动力与现实途径，法治政府的检验标准等有关法治政府建设的一系列深层问题需要我们研究和回答。

20年来，我国的行政法已形成行政组织法、行政行为法和行政救济法结构体系，但三部分的发展很不平衡，研究力量和研究水平差别也很大，而且即使研究相对深入的领域也尚无法适应和满足现实需要。关于行政组织法的研究，涉及职权法定，政府转变职能，行政管理体制改革、机构设置、行政权力的纵向与横向配置，地方组织、编制管理、非政府组织等诸多方面，不仅领域宽泛，而且关系复杂，这些方面的研究力量一直不强，迄今仍是薄弱部分，亟须加强。

近年来对行政行为的研究是行政法研究中最活跃最丰富的领域，但行政行为的深度理论研究仍显单薄。我们已经有了《立法法》《行政处罚法》《行政许可法》，但对市场经济发展影响较大的行政强制法和行政收费法尚未制定，作为行政法的基本法，一部覆盖全部行政法领域的行政程序法正在研究和起草中。完成这些立法项目仍需理论与实务界的共同努力，而行政执法实践的理论总结和指导更显匮乏，迫切需要更多的关注。

行政救济制度的建立曾经是促进依法行政的巨大动力，但我国法治建设的发展速度如此迅速，以今天的眼光来评价，行政救济制度，包括行政复议、行政诉讼与国家赔偿，都已无法适应现实的需要，三项制度中存在的缺陷已十分明显，亟须加以修改和完善。所有这些，都需要强有力的理论支撑！

当今，“法治”在中国已不只是写在《宪法》上的纸面文字，而正在成为我们实实在在的具体的奋斗目标。它是行政法理论与实务工作者的