

行政程序法

立法研究

主编 应松年

「九五」
《行政程序法研究》
国家社科基金重大项目
之四

中国法制出版社

“九五”国家社科基金重点
课题《行政程序法研究》之四

行政程序法立法研究

主 编 应松年
撰稿人 王万华 王锡铤
肖凤城 高家伟

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政程序法立法研究/应松年编著. —北京:中国法制出版社,2001.3

ISBN 7-80083-773-4

I. 行… II. 应… III. 行政程序-程序法-立法-研究-世界 IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 11610 号

“九五”国家社科基金重点课题《行政程序法研究》之四

行政程序法立法研究

XINGZHENG CHENGXUFA LIFA YANJU

主编/应松年

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/ 17.25 字数/ 412 千

版次/2001年3月北京第1版

2001年3月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-773-4/D·740

(北京西单横二条2号 邮政编码 100031)

定价:30.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话:66062752)

前 言

本书是九五国家社科基金重点项目“行政程序法研究”最后一本。如果说，前三本即《外国行政程序法汇编》、《比较行政程序法》和《行政程序法论文选辑》都属于资料汇编或资料分析性质，本书则是表达我们对行政程序立法基本观念的著作，是我们对本国和各国行政程序立法进行比较分析、研究和思考的成果。就总体而言，无论是资料性的作品或理论专著，目的都是直接为我国制定行政程序法中最重要的立法——行政程序法服务，为我国的行政程序立法提供资料、理论依据和立法经验。如果这一项目，特别是这本著作能够对我国的行政程序立法具有一些推进作用和参考价值，那将是本书全体作者最大的心愿。

也正因此，我们将本书定名为《行政程序法立法研究》。

这一课题研究已整整用去五年时间。这五年中，虽然单独的行政程序法尚未着手起草，但在一些重要的行政领域，有些已经作出了相当完善的程序规定，如行政处罚程序、行政复议程序、行政立法程序；有些则正在研究和拟定，如行政许可程序、行政强制程序等等，行政程序立法的这些进展，加上这几年因行政程序法理论研究的广

泛而深入的展开，不仅为某些行政领域提供了程序规则，取得了程序立法的丰富经验，更重要的是极大地提高了人们对行政程序重要性的认识。可以说，我们已经具备了制定统一行政程序法的思想条件和物质基础，行政程序法真正到了呼之欲出的时候了。谨以本书祝愿中国行政程序法早日问世，为中国实现行政法治打下坚实的法律基础。

再次感谢中国法制出版社同志们的努力和支持，由于他们的通力配合，共同克服困难，使本书得以早日问世。

参加本书写作的有：王万华、王锡锌、肖凤城和高家伟。肖凤城协助主编统稿。

应松年

2000年12月于北京魏公桥畔

目 录

第一章 行政程序法与现代法治国家	(1)
第一节 法治的理念、形态与法律程序	(1)
第二节 法治的实现过程与程序	(8)
第三节 现代法治国家与行政程序	(27)
第四节 法律程序与当代中国的法治国家战略	(38)
第二章 行政过程中的程序与实体	(58)
第一节 程序与实体的一般关系探讨	(60)
第二节 程序性权利与实体性权利	(85)
第三节 程序合法性与实体合法性	(103)
第三章 程序正义与行政程序	(114)
第一节 程序正义的理论渊源	(114)
第二节 程序正义对行政程序的基本要求	(132)
第四章 行政程序法目标模式	(156)
第一节 目标模式的几个基本问题	(156)
第二节 权利模式与效率模式之比较	(164)
第三节 中国目标模式：权利效率并重模式	(171)
第五章 行政程序法基本原则	(177)
第一节 行政程序法基本原则概述	(177)
第二节 参与原则、作出决定原则、程序及时 原则	(189)
第六章 行政程序法的法典化	(196)
第一节 行政程序法法典化概述	(196)
第二节 行政程序法法典化的模式	(217)
第三节 行政程序法典的适用范围	(241)

第四节	行政程序法典的体例结构·····	(250)
第七章	行政程序主体·····	(256)
第一节	行政机关·····	(256)
第二节	行政程序当事人·····	(305)
第八章	行政行为·····	(335)
第一节	行政行为的概念·····	(335)
第二节	行政行为的程序性·····	(340)
第三节	行政行为的效力·····	(343)
第四节	无效行政行为·····	(356)
第五节	行政行为的追认、转换和补正·····	(360)
第九章	普通行政程序·····	(365)
第一节	一般行政程序·····	(365)
第二节	简易程序·····	(377)
第十章	专门行政程序制度·····	(385)
第一节	行政立法程序·····	(385)
第二节	行政许可程序·····	(401)
第三节	行政计划程序·····	(415)
第四节	行政处罚程序·····	(427)
第五节	行政合同程序·····	(439)
第六节	行政公开程序·····	(463)
第七节	行政强制执行程序·····	(487)
第八节	行政救济程序·····	(499)
第十一章	听证程序·····	(513)
第一节	听证程序概述·····	(513)
第二节	外国和地区听证程序的比较·····	(521)
第三节	我国现行法律有关听证程序的规定·····	(536)

第一章 行政程序法与现代法治国家

第一节 法治的理念、形态与法律程序

法治 (rule of law) 是人类思想史中最古老的理念之一。^① 同时, 它也是一个内涵与外延都不断变化的范畴: 在西方, 从柏拉图开始对法治与人治问题进行讨论以来, 不同时期、不同学者对这一范畴的理解, 展现出不同的观察角度和不同的立场。^② 另一方面, 作为人类政治生活的一种实践, 法治又被反复地作为人类在

^① 在西方, 从“通过法律的治理”这一角度来思考法治 (rule of law) 问题的文献, 最早的应当是柏拉图的《共和国》和《法律篇》。在《共和国》一书中, 柏拉图提出, 假如“哲学家作国王或国王成为哲学家”, 那么, 由“意志”进行统治比由“法律”进行统治要好。但是在其《法律篇》中, 他改变了早期的态度, 主张人们接受“亚最好的” (the second best) 统治方式, 即法律的统治 (rule of law)。参见 Plato, *Republic* V. 473 and VI. 501; Plato, *Laws*, IX. 875D。

^② 自柏拉图以后, 亚里思多德在其《政治学》一书中进一步肯定了法治的意义, 并提出了法治的两个基本要求。参见 Aristotle, *Politics* 1286a; Sir Ernest Barker, *The Political Thought of Plato and Aristotle* (Dover, 1959)。古希腊以后, 关于法治与人治的争论一直延续于西方政治学说史之中。从罗马时代开始并贯穿整个中世纪, 随着对法治理论具有决定性影响的自然法思想的萌芽与发展, 法治作为一种理论形态得到更大程度的认同, 并为近代意义上的“宪政” (constitutionalism) 奠定了基础。在近代资产阶级思想启蒙运动和资产阶级革命中, 天赋权利和社会契约概念的提出, 进一步论证了通过法治使政府权力受到限制的正当性。这一时期对法治理论有重要影响的人物主要有洛克、卢梭、孟德斯鸠、密尔、戴雪等。关于罗马时代的法律理念, 参见 H. F. Jolowicz, *Historical Introduction to the Study of Roman Law* (1939); H. J. Wolff, *Roman Law* (1951)。关于罗马法在中世纪的影响, 参见 Paul Vinogradoff, *Roman Law in Medieval Europe* (1929)。关于法治理念与实践在中世纪的发展, 可以参见 J. W. Gough, *Fundamental Law in English Constitutional History* (1955); C. H. McIlwain, *Constitutionalism Ancient and Modern* (1940)。关于资产阶级启蒙运动时期法治思想的讨论, 参见 H. J. Laski, *Political Thought in England from Locke to Bentham* (1950); 也可以参见 C. E. Vaughan, *Studies in the History of Political Philosophy Before and After Rousseau* (A. G. Little ed. 1960) 以及 J. W. Gough, *The Social Contract*, (1936)。关于古典自然法理论的比较系统的论述, 参见 A. Passerin d'Entreves, *Natural Law* (1951); 以及 Leo Strauss, *Natural Right and History* (1953)。

面对现实的或想象的社会生活难题时的“良药”。^①在这里,不想对西方政治思想史中众说纷纭的法治理论以及各种形式的法治实践进行探讨,但是为了对法律程序与法治的基本联系进行考察,有必要就法治的理念、形态及其与法律程序的关系作一扼要分析。

一、法治的基本理念解释

在各种各样关于法治的理解和表述中,存在着一些共同的理念。在法治所涉及到的类政治生活中,一个最基本的事实是:政府公共权力的作用必将通过影响个体的权利而实现。在这样的人类政治生活的历史和现实语境中产生与发展起来的法治,在其最基本的意义上必然与公共权力和个体权利的关系有关。

让我们先简要地考察一下何谓理念。理念首先是一个哲学的范畴。但是自柏拉图创立“理念论”以来,对理念的理解一直众说纷纭。在对理念予以较系统研究的德国古典哲学中,情况也复如此。康德认为,理念指理性所产生的概念,是理性应当追求的东西,但却是永远不能实现的理想,是不能达到的彼岸世界所自在之物。康德甚至还在其《纯粹理性批判》的“泛理念论”一节中专门讨论了理念对于“制定宪法和法律”的作用。^②但是,“康德虽然使人知道重新尊重理念”,“但关于理念,他同样只是停留在否定的和单纯的应当阶段”。^③黑格尔自己则将理念视为世界的

^① 在一篇系统讨论法治 (rule of law) 的论著中,一位学者写道:“每一个时代的人们可能都曾经认为他们那个时代的困惑和担忧是独特的,都以为历史在他们那个时代已经陷入了不可超越的危机之中……但是在每一个时代面临困惑和忧虑之际,思想家都在不同程度上将求助之手伸向法治。”这确实是一个意味深长的现象。参见 Arthur L. Harding (ed.), *The Rule of Law*, Southern Methodist University Press, 1961, p. 5.

^② 康德:《纯粹理性批判》,商务印书馆1960年版,第257页。

^③ 黑格尔:《小逻辑》,商务印书馆1980年版,第421页以下。

本质，是理性构成世界的元素。更重要的是，黑格尔提出了“法的理念”的概念，并认为它是指“法的概念及其现实化”，“法的理念是自由”。^①德国新康德主义法学家鲁道夫·斯塔姆纳专门将法律理念和法的概念作了区分，并认为“法的理念是正义的实现”。^②我国台湾法学家史尚宽先生认为，“法律之理念，谓‘法律应如何’；法律之概念，谓‘法律为何者’”；“法律之理念，为法律之目的及其手段之指导原则…法律之理念为‘正义’”。^③差不多可以认为，法的理念乃是指法的本质要求。

那么，法治的基本理念何在呢？就其字面意义来说，“法治”即“法律的统治”(rule of law)。从比较宽泛的意义上讲，字面意义上的法治意味着人民应当服从法律并且受法律的统治。^④但是，人民服从法律并受法律的统治，是以人民的自由和权利受到法律的保护为目的的。这正是法的基本理念之一。西塞罗所说“为了自由，我们作了法律的奴隶”的格言，精辟地概括了法律与个体自由之间的关系。因此，法治，就其实质意义上而言，要求政府守法并严格依照法律而进行统治，因为只有这样，个人自由才有可能得到保障。由此可见，在个体权利和公共权力这一政治生活最基本的关系中，法治主要是或者应当是针对公共权力而来的。人类之所以在漫漫历史的长河中不断地吁求和实践法治理想，其最基本的原因之一就在于：人类历史的集体记忆和政治生活的教训都反复地证明，为了保障个体的自由和权利，政治生活中的公共权力必须受到制约；而为了制约公共权力，必须实现法治。人不

① 黑格尔：《法哲学原理》，商务印书馆1961年版，第1页。

② 转引自博登海默《法理学—法哲学及其方法》，华夏出版社1987年版，第163页。

③ 史尚宽：《法律之理念与经验主义之综合》，载于刁荣华主编：《中国法律思想论集》，台湾汉林出版社1984年版，第259—262页。

④ 从这种意义上对法治进行的理解，参见Jennings, *The Law and the Constitution*, London: University of London Press, 1933, pp. 42—45.

是天使，不会像天使一样地来行使权力，这是人类集体生活中一个令人尴尬但又无法否认的基本事实。正是这种对人性的悲观的认识，成为法治理论的人性论基础。

因此，就其最基本的理念而言，法治的本质 (essence) 是消极意义上的，它的重点不在于要求人们做什么，而在于要求人们不做什么。^①在所有的人类历史的政治生活语境中，法治的基本理念就是要求政府权力不得恣意和专断地行使，这也就意味着，政府权力必须受到有效的制约。政府权力的行使必须按照事先制定并公开的、不受个人意志左右的法律而进行，这也就是亚里思多德称“法治是理性的统治”的原因，也就是哈耶克称法治是个人自由之保障的原因。^②在法治社会中，任何一个理性的个人都可以根据法律来合理地预见自己某种作为或不作为的后果，合理地预见政府权力对自己行为的态度，因此，个人，在个体和其生活于其中的共同体之间，就能够预见其行为与共同体的互动关系，从而在这一意义上就获得了自由，可以理性地安排自己的生活，行

① 当代著名的法理学家 J. Raz 在一篇题为《法治及其本质》的文章中针对哈耶克在《自由宪章》一书中过分迷信法治对于个人自由的作用的观点进行批评时，强调法治本质上只是限制或尽可能减少政府专断行使权力的可能性，因而其本质是消极的 (negative)。不过，我们可以看到，通过法治的这种“消极”本质，个人权利与自由的空间将可以进一步明确化。参见 J. Raz, *The Rule of Law and Its Virtue*, in *Rule of Law and Liberty*, University of Chicago Press, pp. 5-20.

② “The conception of freedom under the law that is the chief concern of this book rest on the contention that when we obey laws, in the sense of general abstract rules laid down irrespective of their application to us, we are not subject to another man’s will and are therefore free. It is because the judge who applies them has no choice in drawing the conclusions that follow from the existing body of rules and the particular facts of the case, that it can be said that laws and not men rule... As a true law should not name any particulars, so it should especially not single out any specific person or group of persons.” See F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, 1960, pp. 153-154.

使自己的权利同时又避免侵害其他人的权利。个人之所以能如此，就是因为法治使政府权力的作用理性化，制约了政府权力的恣意和专断，明确了个人自由与权利的空间。

从这一意义上讲，法治的对立面更精确地说是专制，而非人治。尽管人们一般认为，法治就是“法的统治而非人的统治”（government by law, not by man），但是不言而喻的是，任何统治都离不开人，法治同样如此。但所不同的是，在法治状态中，人不能随心所欲地行使权力和权利，而必须服从法律，不得以个人意志好恶专断行使权力（government by law, not by will）。

二、法治形态的三个层面

上述对法治理论所作的简要回顾和分析试图表明，作为一种理论形态的法治首先是人们对人类政治生活某种状态及其基本结构的设定。简而言之，法治状态就是一种通过法律对社会公共权力设定有效制约，限制权力恣意与专断行使，并以此使个体权利与自由得到法律保障的社会状态。从这一意义上看，法治可以是一种理想，可以是一种规范，也可以是一种现实。与此相应，法治形态就其不同层面的特征可以区分为三个层次，即法治的理想状态，法治的规范状态以及法治的现实状态，它们之间相互联系但又有区别。

法治的理想状态，是人们对法治的基本理念和基本价值的设定以及对这些价值之实现的期望状态。法治理想状态赋予法治某种道德基础，即，法治理想不仅是必要的，而且是“好”的，是一种“善”（good）。近代西方自然法理论是法治理想状态的重要理论渊源。例如，认为法律应当体现道德意义上的“善”的要求，立法应当体现对人作为个体而具有的基本权利和尊严的承认，法律应当公正，等等，都属于法治的理想状态。在法治理论的体系中，法治的理想状态表述了法治的基本理念和基本原则，因而是法治理论的基础。虽然基本的生活经验和常识告诉我们，理想在

一定意义上总意味着遥远而不可即，但同样不可否认的是，正是法治理想召唤着不同时代的男男女女，通过对理想的不懈追求，从而不断地塑造着法治现实。

法治的规范状态，是基于一定的法治理想而制定或形成的有法律规范及其相应制度对社会予以规范的状态，也就是“应然法”向“实然法”的转化状态。具体来说就是一系列的法律规范体系和相应的法律制度。法治的规范状态是对一定的法治理想的具体化，即围绕法治理想的某些基本价值所作出的人们应当如何或不应当如何的规范判断。

法治的现实状态是基于一定法治理想的规范状态的实现程度。通过法律而设定的某种规范状态是否转化为现实以及转化的程度如何，是法治的关键所在。如果法治只能停留在理想或规范的层面上，就无法对人们的现实生活发生实际影响，也就会失去其感召力量；但是另一方面，不同的法治理想和法治规范又决定了法治现实“质”的不同。法治的三种状态说明，法治具有不同的层面。

对于法治状态的上述分析，可以从一个方面来缓解关于法律的“应然”和“实然”之争。L. 富勒强调，法律应该体现道德命令，法治原则蕴含着道德的要求。^① 另一方面，H. L. A. 哈特则坚持说，法律就是一种实在的规范，一种有约束力的命令。^② 这种争论由来已久，并且还没有结束。其实，富勒可能更多地强调了法治的理想状态和道德价值，而哈特则可能更关注于法治的规范状态，因此从法治的不同层面看，法的实然与应然之争，实际上是从不同层面对法治进行的表述，并不形成必然的冲突。同样地，

^① Lon Fuller, *The Morality of Law*, 2nd ed., New Haven: Yale University Press, 1969, chapter 2.

^② See H. L. A. Hart, *the Concept of Law*, Oxford: Oxford University Press, 1961, chapter 1.

在我国法学理论界持续已久的“法治”与“法制”之争，实际上也是从不同层面来理解法治而引起的。“法制”倾向于法治的规范状态和现实状态，而此“法治”论者则不仅强调法治规范和法治现实，而且强调法治的价值与观念基础，例如，强调法治以民主制度为基础，法治尊重人的权利和尊严，等等。由此可见，法治与法制之间实际上是并不冲突的。

三、法治的理念、形态与法律程序

在我们对法治及其形态的层面区分进行了简要考察之后，让我们对法治与法律程序的关系做一个整体性讨论。

对法治理念的讨论以一个政治生活中老生常谈的话题为基本预设，那就是：政府的作用在终极意义上总是涉及到公共权力对个人的作用。由于权力在本质上具有被滥用的可能性，因此，不受限制的公共权力的存在就意味着个体权利面临着威胁。法治的一个基本理想就是要求政府权力的行使受公开的、理性的、明确的规则的限制。正是在这一意义上，我们可以说：法治理念的本质要素是消极的。它不在于要求政府做什么，而在于为政府权力的行使设定“边界”和限制。^① 为了达到这一基本目标，法治必须坚守以下理念或基本立场：就实体角度看，政府权力来源必须是正当的和合法的，而且这种权力只能在其范围内行使；就程序角度看，这种权力的行使必须受到公平、公正、合理的程序制约。政府在实体上拥有的权力越大，程序的制约也就越重要。

^① 或许有人会争辩说，在现代社会和现代法治国家中，法治对政府权力的要求已不仅仅是“消极的”了；法治不仅对政府权力的行使设定某些限制，同时也要求政府积极推进社会福祉。确实，由“消极行政”向“积极行政”的某些变化，无疑会对法治理念及其要求产生影响。但是笔者认为，即便在“积极行政”盛行的现代社会中，法治对政府权力行使的基本要求仍然可以被归纳为：实体上不得超越权限；程序上不得违背程序原则和规则。从这个意义上讲，法治理念的本质仍然是“消极的”。

法治形态的层面区分为我们进一步理解法律程序在法治中的地位提供了一个视角。法治的实现过程——由法治的理想状态和规范状态向法治现实状态不断转化的过程，是法治的关键所在。而在法治的实现过程中，法律程序的意义是极为重要的。从法治形态的诸层面及其相互关系看，可以说，没有程序就没有法治的实现过程，就没有法治。

第二节 法治的实现过程与程序

一、法治的实现过程

法治是一种状态。作为一种状态的法治可以作三个层面的区分，即法治的理想状态，法治的规范状态和法治的现实状态。法治状态的不同层面意味着，法治同时也是一个过程。作为一个过程的法治，就是法治由理想状态向规范状态，并最终向现实状态不断转化并互动的过程，这一过程又可分为以下几个环节：

第一，由法治的理想状态向法治的规范状态转化的过程。这一过程就是法治的基本理念和人们赋予法治的价值期待转化为法治的基本原则和法律规范的过程。法治实现过程的这一环节，既具有政治属性，又具有法律属性。

就政治属性而言，法治理念转化为法治原则和法治规范的过程，主要也就是民主宪政的实现过程（至少可以说是形式意义上的民主宪政实现过程）。因为法治的基本价值要求，如法律至上，政府守法，法律面前人人平等，尊重个人权利与尊严，权力必须受到制约等等，同时也是民主宪政的基本要求。民主宪政是法治规范状态的基础，后者则是民主宪政的体现和保障。正是在这个意义上，我们可以说只有实行民主宪政，法治的理想才能转化为法治规范，才能有现实的法治基础。

就法律属性而言，法治实现过程的这一环节主要就是法律规

范、法律制度的形成及其体系化。在现代法治国家，法治理想向法治规范的转化主要是通过立法实现的，^①但是应当指出，立法并不是惟一的途径，根源于一个国家的历史、传统、文化以及习惯等等，也可能成为对法治规范化过程产生有力影响的因素；在英美法系传统中，法院的判例是法的重要渊源之一，因而法院在法治规范状态的形成过程中具有极为重要的作用。这种作用一方面表现在法院可以通过对法治理念的阐释而解释现行的法律规范；另一方面，法院作出的判决又可能成为对将来有约束力的法律规范。

第二，法治的规范状态向现实状态转化的过程。法治的规范状态只是原则化、规范化了的法律理念，只是一系列静态的法律制度，它表现为一系列指引人们如何行为的规范或规范体系。法治的规范状态是法治的重要条件，但是，由“应当如何”的规范状态向“实际上如何”的现实状态的转化，需要通过法律规范和法律制度的实际运作才能实现。法治并不只意味着大量的立法，它所需要的是活的法律，即能够转化为现实的法律。正是在这个意义上，亚里士多德把“法律得到普遍的遵守”作为法治的一项标准无疑是极为精辟的。考察和评判一个国家的法制化程度，主要的就是看一个国家法治的现实状态。

法治的实现程度取决于以下几个方面：

政府守法 法治的本质就在于政府必须守法。如果法律规范只针对一般公民，而政府却可以违反，不能依法办事，则法治必

^① 关于立法在法治中的意义，哈耶克在其《法律、立法与自由》一书中做了深入的讨论。哈耶克认为，法律的深层的目的在于表达在无数的个人行动中产生的“自发性秩序”（spontaneous order）。基于对法律的目的的上述理解，哈耶克进一步指出，立法应该尽量避免“建构理性主义”乌托邦式的设计，法治的要义也决不是立法，从人类自由而持续进行的不断的试错过程中生长出来的自发性秩序既是实施法治的条件，也是法治追求的重要目的。

将徒具形式。这样的“法治”实际上是将法作为治民的工具，其结果是“治法存，法治无”，无任何现实的法治可言。政府守法可以说是决定法治实现程度的最重要的因素。

严格执法 法治同时要求法律能得到很好的执行。徒法不足以自行，这是一个不言自明的经验事实。在法治国家中，执法主要是由政府（行政机关）来进行的。严格执法有两层含义：其一，政府本身必须守法，必须依法办事；其二，政府必须严格保证法律规范和法律目的得到落实。严格执法同时也必须是公正执法，执法只有做到公正与严格的统一才能获得其权威性。这也就是“有法必依，执法必严”的要义。如果执法不力，不仅使法律规范和法律原则得不到实现，而且也是法治理念和法的权威性受到损害。

公正司法 司法是法治社会中解决社会纠纷与冲突的最主要途径，同时也是法治理想和法治规范得以实现的最重要的制度性设置。在法治社会中，司法往往被期待为法律正义的体现和保障。如果司法失去了其应有的体现与保障正义的权威形象，也就必然使社会成员对法律规范和制度体系的公正性失去信心，并可能转而寻求以“非制度化”的方式获取正义。

法律监督 严密有效的法律监督是保证法律规范和法律制度产生现实效果的必不可少的途径。法治的实现归根结底是靠人来进行的，法治实质上也就是“制度——人”的互动过程，在这样的一个过程中，法律监督是极为必要的：一方面，有效的监督制度可以产生事先的制约和防范功能；另一方面，有效的监督制度可以在事后及时地校正违法行为，并对受违法行为侵害的对象予以有效的救济。

法律冲突的解决 法治的规范状态中的一个重要问题就是，不论如何严密的法律规范，都不能完全排除规范之间的冲突现象。法律规范的冲突对法治的实现是极为不利的，因为相互冲突的法律规范可能使执法主体、司法主体和守法主体都无所适从，在某些极端的情况下，甚至造成事实上的“无法可依”，法治的实现过