

王维达 主编

上海市依法行政 二十年发展状况研究



上海法学文库



法律出版社
LAW PRESS CHINA



上海法学文库

上海市依法行政 二十年发展状况研究

王维达 主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

上海市依法行政二十年发展状况研究/王维达主编.
北京:法律出版社,2006.4
(上海法学文库)
ISBN 7-5036-6315-4

I. 上… II. 王… III. 行政执法—研究—上海市
IV. D927.512.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 031859 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/卞学琪 刘 辉

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

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/陶 松

开本/787×960 毫米 1/16

印张/15.25 字数/304 千

版本/2006 年 5 月第 1 版

印次/2006 年 5 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)

销售热线/010-63939792/9779

传真/010-63939777

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 苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6315-4/D·6032 定价:30.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

编辑出版《上海法学文库》是一项很有意义的工作,它有助于推动上海的法学研究和培育法学新人。近两年,上海市法学会发布了几十项课题,通过招标投标的形式让会员承接,在已完成的项目中,有的产生了较好的社会影响,有的还得到了较高层次的奖项。法学会每年还组织一些规模不等的研讨会、报告会,为会员更好地从事教学、科研和法律事务工作搭建交流的平台。上述服务会员、凝聚会员的努力,得到了广大会员的肯定。在今年年初的理事会和常务理事会上,大家对法学会工作提出了新要求,希望采取一些措施,有利于多出成果、出好成果;多出人才,尤其是扶植一批有潜质的法学新人。法学会采纳了大家的建议,经酝酿筹备后,《上海法学文库》正式起步了。

在起步之际,我想就《文库》的编辑理念向大家做以下说明。

作为《文库》,它应当具有包容性。法学学科所有专业的论著,包括论及法律实务中理论问题的专著,都可以纳入《文库》之中;只要坚持宪法确立的各项原则,凡言之有物、言之有据的学术著作,都可以纳入《文库》之中。

作为《文库》,它应当具有学术性。我们希望列入《文库》的著作,理论上应有所创新,即使是实务类的著作也如此,当然,实务类的著作还应当具有很强的应用价值。为了保证《文库》的质量,我们借鉴了国内已有的做法,采用较严格的评审制度对书稿加以筛选。

作为《文库》,它应当具有连续性。独木不成林,几本书则免称《文库》。我们将着眼于长远,以记录我国法治进程、民主政治建设的轨迹为己任,不断推出能够反映上海法学研究新水平的作品,不断推出上海的作者,特别是青年作者。这项工作如果能够得以持续,若干年后,我们一定会为《文库》积

厚流广而感到万般欣慰。法学会是“铁打的营盘流水的兵”,但愿今天我们所作的决策,因为它的正确,而为后人所沿用。

最近几年,社会科学迎来了又一个春天。国家高度重视社会科学的发展,对社会科学的投资大大加强,文化体制改革给出版、发行领域也带来了深刻的变化,学术著作出版难的情况明显缓解,精品学术书稿更是抢手货。在这样的背景下,编辑出版《上海法学文库》,没有质量意识、市场意识是不行的。我们要为精品学术著作的出版提供方便,也要为有光彩但还嫌稚嫩又出版无门的作品提供出路,更要防止降低要求,让不符合《文库》标准的作品滥竽充数、“出外快”,那样,最终砸的是《文库》的牌子。

《文库》已经起步了,所有的作者、评审者、编辑、编务和发行人员,以及法学会的同仁如果能够齐心协力将它做好,那可是功德无量的啊!

沈国明

2005年10月1日

目 录

绪论 论依法行政发展状态的评价	1
第一部分 论我国依法行政的发展	10
第二部分 上海市依法行政发展外部环境的实证研究	35
第三部分 上海市依法行政二十年之转变情况	61
第四部分 上海市依法行政发展中的问题及前景展望	131
附录一 上海市依法行政大事年表	141
附录二 上海市依法行政发展中的标志性事件述评	180
上海市重大地方立法——上海市土地有偿使用制度立法沿革	180
立法听证——倾听百姓的声音	187
上海行政诉讼制度二十年发展回顾——兼评析几桩代表性案例	190
附录三 浦东新区依法行政十年回顾	200
附录四 “法律”的诞生是碰撞——顾长浩同志访谈录	218
附录五 调查问卷分析报告	225
参考文献	232
编后记	234

绪论 论依法行政发展状态的评价

本研究成果也许将作为史料而流传于世。后人将以此来追溯上海乃至中国在 20 世纪最后 20 年依法行政的发展轨迹。此任重矣！

对任何历史现象作出正确全面的评价，必须要有足够的历史距离。在我国依法行政发展 20 年后，回顾和评价这一发展，也许缺少足够的历史距离，评价者作为当代人，也许难以摆脱时代的印象和历史的局限。但是，为了总结经验，进一步合目的地，有效地推进依法行政在我国的发展，我们又不得不对此作出评价。为了尽可能避免缺少历史距离所带来的偏见和认识的局限性，我们只有依赖科学的、客观的、可靠的、可操作的评价体系。

如何构建这一评价体系？如何给这一评价体系定位？其应具有哪些功能和特点？应有哪些主要范畴和主要参数？这些问题从接受任务伊始就等待我们作出正确的回答。为了解决这些问题，法学理论与法学方法是必须考虑的问题。

差之毫厘，失之千里。依法行政发展状态的评价体系是首先必须探讨的关键问题。以此代序。

一、依法行政发展状态评价的必要性

如何评价依法行政的发展,这是在我国推进依法行政的发展过程中,必须解决的问题。因为依法行政的发展是持续的、不断变动的过程,涉及整个社会系统。我们必须不断地评价和总结依法行政发展的状态,才能进一步合目的地、有效地推进依法行政。

如何评价依法行政的发展是一个难题,因为依法行政如其概念和内涵所指出的,不仅是一项普遍的法治原则,而且也是一整套行政法律制度,从更深的层次上说,是行政法律制度、法治观念在社会生活中的确立,形成一种牢固的传统,构成民族文化的一部分。因此,评价依法行政的发展不能只局限于行政法律制度的发展,而应延伸到评价行政法律制度的确立过程,评价行政法律制度的实效。依法行政发展状态的评价涉及整个社会系统的方方面面。我们将在下文中对依法行政发展的理论问题进行探讨和研究,同时更需要我们做大量的经验性调查和研究,并在此基础上进行科学的评价。

二、评价体系的目标定位

为了科学地评价依法行政发展的状态,我们必须建立一套科学的评价体系。首先,我们必须确定评价体系的目标定位。对此,我国的行政法学术界在研究中已有所涉及。有的学者在总结我国从1986年到1996年行政法治发展时,曾从以下六个方面来评价:从依政策办事到依法办事;从只可“官告民”到“民告官”;从“落实政策”到国家赔偿;从实行“干部制度”到推行公务员制度;从监督他人到接受监督;从实体制约到程序制约。^①关于如何评价依法行政发展状态有的学者提出了以下十大参数:一看行政观念;二看行政组织;三看行政人员;四看行政职能;五看行政立法;六看行政执法;七看行政监督;八看行政程序;九看行政诉讼;十看行政赔偿。^②这些评价参数是重要的,但是,过于原则,不够具体,无操作性。

三、评价体系应具有的功能

评价体系不应是一个自为的体系,而应具有以下功能:

① 姜明安:《中国行政法治发展进程调查报告》,法律出版社1989年第1版,第1~8页。

② 袁曙宏:《社会变革中的行政法制》,法律出版社2001年第1版,第20~23页。

1. 能够在整体上反映依法行政发展的状态,反映依法行政发展与社会经济政治发展之间的关系及其变化情况,并对社会效益和社会影响进行综合评价。

2. 能跟踪依法行政的发展轨迹,揭示出依法行政发展过程中的各种矛盾和问题,并分析产生矛盾和问题的原因,为依法行政的进一步发展提供必要的信息。

3. 有助于依法行政发展在法律制度和法律实效方面的评价,不仅能揭示法律规范的发展状况,更主要的是能够揭示法律在社会生活中的落实状况。

4. 能定性或定量地比较或评价依法行政发展的状况,能从纵向和横向两方面进行对比,为总结经验和进一步促进依法行政的发展提供导向。

四、评价体系应具有的特点

根据评价体系的功能,我们认为,评价体系必须具有以下特点:

1. 具体性。评价体系的各项参数不能是一般化的,而必须是具体的、明确的,因为评价体系参数的本质,就在于通过其具体性、明确性来反映和描述依法行政发展这样一个抽象的概念。

2. 替代性。评价体系的参数并不是依法行政发展状态本身,而是依法行政发展过程中的一个侧面的表示,评价体系参数只是替代物,只能在有限的范围内说明一定的问题,而不能说明全部的问题。

3. 可解释性。评价体系参数在反映依法行政发展时,并不是对依法行政发展过程的各种情况的机械的反映,而是需要人们从更广阔的背景和与其他参数的关联上作进一步的解释和说明。

4. 综合性。评价体系的参数基本功能是反映依法行政发展过程的内在的规律性,具有综合性特征和意义的参数才可能对依法行政发展做出描述。因此,我们在设计评价体系时,必须对评价体系的各项参数作必要的选择。

五、建立依法行政发展评价体系的原则

建立依法行政发展评价体系是一项复杂的系统工程,为了使评价体系具有较强的科学性和指导性,在选择各项具体参数时,必须遵循一定的原则。我们认为,这些原则是:

1. 系统性原则。依法行政的发展涉及社会经济政治法律各领域的方方面面,是一个非常复杂的系统。因此,在选择参数时,必须充分考虑到依法

行政发展的相关领域的各个方面,不能以偏概全。

2. 可操作性原则。评价体系各项参数的选择必须具有可操作性,即必须立足于现有的客观条件。我们必须考虑到在现有的条件下通过问卷、访谈、查阅文献、统计等方式能采集到有关的资料。

3. 定性与定量结合原则。依法行政的发展具有抽象的特点,对它的评价具有价值导向。但是,作为科学的评价体系应是客观的、具体的、明确的。因此,我们必须尽量地选择定量的参数。但是,我们不能也不可能完全排斥定性的参数。我们力图把定量和定性的参数结合起来。

4. 前瞻性原则。评价体系不仅要反映依法行政发展的当前状况,也应该反映出未来的发展趋势。因此,我们要在科学理论的基础上,充分考虑到各项参数的超前性,使评价体系能在较长的时间内较好的反复适用。

六、评价的主要范畴和参数

评价依法行政发展的主要参数,我们认为可以从不同的角度和在不同的层次上确定。从静态的角度看,根据依法行政的概念和内涵,依法行政的评价参数有作为普遍原则的层次,有作为法律制度的层次,还有作为普遍社会观念的层次。用法社会学的术语,后两者可称为依法行政有作为法律制度的层次和法律实效的层次。从动态的角度来看,依法行政的评价参数则有推进过程的层次和发展现状的层次。

在法律制度的层面上,主要的制度是行政机构、行政人员、行政立法、行政执法、行政司法、行政监督、行政赔偿。衡量这些制度和机构的参数是充分性、完整性、实体上的合法合理性、程序上的公开公正性。例如,对于行政机构,我们将看是否建立了足够的行政机构,其内部组织和内部制度是否完整,这些机构是否合法取得其各自的职权范围;对于行政立法,我们将看所制定的行政法律规范是否有足够的覆盖面,其内容是否与上位法有冲突,是否合法,立法的程序是否公开公正,公民参与立法的程度如何。为了评价这些参数,我们将根据制度和机构的不同特点进一步确定更详细的参数。

在法律实效层面上,主要的范畴是法律制度的社会经济合目的性,公民对法律制度的接受程度。衡量这些范畴的主要参数是法律对经济社会发展需求的满足程度,法律制度内部的协调性,行政法主体双方的守法程度。例如,就法律对社会经济发展需求的满足程度来说,其主要参数是法律规范的覆盖面,对社会经济发展的推动程度(新的社会经济制度的法律化程度),行

政立法与社会经济发展的同步性;就法律制度内部的协调性来说,其主要参数是各种效力等级的法律规范之间的冲突数目、被撤销的数目、清理法规的数目等;就行政法主体双方的守法来说,其主要的参数是行政复议、行政诉讼和行政赔偿案件数目,及其中行政行为撤销、改变、确认违法、行政败诉和行政赔偿的数目,公民对行政的主观评价等。

从动态的角度来看,在行政主导性半开放型模式下,^①依法行政推进的主体主要是政府,因此,政府法制工作的主要领域如行政立法、行政执法、行政救济和培训是评价的范畴。就行政立法、行政执法和行政救济来说,其主要的评价参数是这些法律制度确立和完善的进程,作为工作重点的阶段;培训的方式方法、培训人次、培训内容、培训的实际结果等,则是评价培训工作的主要参数。

我们将在上述参数的基础上,进行历史比较,以揭示出依法行政发展的状况。

七、采集各项参数资料的方法

依法行政的发展是一个历史过程,因此,历史描述方法在评价这一过程的发展中当然是必须采用的。然而,依法行政的发展涉及法律观念的改变,涉及法律制度的变革,涉及社会经济政治文化的发展。因此,仅仅把依法行政的发展看做法律制度的变革,把法律制度看成自在和自为的系统来进行评价,显然是不够的。我们必须采用法社会学的方法,采用经验性、实证的方法进行评价。

为此,我们必须通过现有的文献分析、典型个案分析、对相关人员的访谈、调查统计、问卷调查来采集经验性资料,并在此基础上从依法行政普遍公认的原则和我国的国情的角度对我国依法行政发展做出科学的分析和综合评价。

1. 文献分析

在我国依法行政发展的过程中,国家机关,特别是中央和地方政府颁布了大量关于依法行政的文件、法律文本和领导同志的讲话。分析这些文献,可以追溯我国依法行政发展的社会经济政治发展的背景,与之相应的依法

^① 关于“行政主导性半开放型模式”请参考本书第一部分“八、依法行政发展的模式以及模式转换”一节。

行政发展的轨迹。这些文献反映出依法行政观念的转变过程,反映出依法行政发展过程中各个发展阶段的重点和某个阶段的主要发展导向,有助于我们从宏观上理清和把握依法行政发展的脉络。

但是,文献分析也有其局限性:文献往往是一种“应在”,而不是“实在”。文献记载的内容,并不一定完全反映出依法行政的现实情况。因此,我们必须采用其他的方法进行深入调查。

2. 个案分析

在依法行政发展过程中的各个阶段都出现了一些标志性的事件。这些事件对我国依法行政的发展发生过深远的影响,同时也反映出当时依法行政发展水平和问题的焦点。因此,个案分析对评价依法行政的发展具有重要的意义。聚焦这些标志性事件,对它们进行详细的剖析,可以加深我们对当时总体发展的理解,更能够从细部再现当时依法行政发展的状况。个案不是规范性的,而是具体的、真实的。“麻雀虽小,五脏俱全”。个案分析可以了解依法行政的实施过程,获得有关部门法律实效的资料;“窥一斑而见全豹”有助于我们对依法行政发展有深入细致的了解,从而对依法行政的现实发展做出更正确的评价。

当然,个案只是单个的现实,并不一定完全代表整体的发展,个案的典型性和代表性取决于样本的选择和科学的分析。只有把个案分析与文献分析等其他方法结合在一起,才能获得比较完整的评价。

3. 对相关人员的访谈

历史不是个别英雄人物创造的。但是,在依法行政发展的历史过程中,无疑有众多的相关人员参与。他们亲身经历了这一伟大的历史过程,掌握着最生动的资料,有着最深刻的体验。他们的回忆和追述往往可以弥补文献资料在细节上的不足,也往往透露出重要的客观信息和主观认识,特别有助于我们了解当时的依法行政观念,特别有助于我们观察和分析依法行政观念的转变。

然而,对相关人员的访谈也有其不足之处。访谈的结果也可能具有浓厚的主观色彩,甚至偏见。因此,必须从整体上把握,对访谈的结果进行科学的分析。

4. 调查统计

在依法行政的发展过程中,国家机关保存了大量的统计数据,如月份统计、年度统计、专项统计等。这些资料无疑提供了依法行政发展的最客观的

信息。根据评价体系的各项参数对这些数据资料进行科学处理,可以最直观、最客观地反映出依法行政发展过程中某个侧面的变化情况,具有很强的说服力。

但是,值得指出的是,我们在分析调查统计数据时,必须注意当时调查统计的口径是否一致,同时还必须从其与其他方面的关联性方面做出科学的解释。

5. 问卷调查

对依法行政发展状况的评价,问卷调查显然是重要的手段之一。采用问卷调查,可以对行政法律关系的主体,即行政机关以及行政人员与行政相对人的客观情况和主观评价进行全面综合的调查,取得各方面的信息资料。

但是,问卷调查的成功与否取决于样本的采集和问卷的设计。因此,我们在做问卷调查时,必须考虑到样本的选择和问卷项目的相关性和可靠性。

在上述各种法社会学的调查方法中,既有定量的方法,如调查统计和问卷调查,也有定性的方法,如文献分析、个案分析和访谈。

定量方法的目的是借助统计方法来进行评价。这种方法的前提是必须具有足够的标准化。它具有客观性的优点,但是,忽视了个体的细节,而且有时在技术上也是不可能采用的,例如要选取大的样本。因此,迄今为止,我们还不能成功地完全采用定量的方法来解释或评价社会科学的研究对象。所以,必须用定性的方法来补充。

定性方法并非与定量方法相对立,而是互为补充。定性的方法可以通过对情境的细致描述、对情景的解释、对目标手段关系的叙述来补充定量分析的不足。相反,定量方法可以用其客观的统计数据来支持定性方法。

总之,横看成岭侧成峰,远近高低各不同。只有通过各种方法,从各个侧面来进行观察,才能获得比较完整的结果。上述的各种调查方法都有各自的利弊,但是它们可以相互补充。因此,在调查依法行政发展的过程中,我们必须综合使用这些方法,以期获得比较完整、正确的结果。

八、本课题实施调研的方法

本课题组组成以后,在上海市法制办公室及其所属的上海市行政法制研究所的大力支持下,经过多次专题讨论,开展了多方面的工作。

首先,课题组多次讨论了依法行政和政府法制工作的概念及其内涵以及两者之间的关系问题,力图对上海市依法行政发展的评价工作有一个理

论基础,并对经验性调研工作范围做出一个界定,构成一个理论框架。在此基础上形成了《论依法行政发展》。在这一论文中,提出了依法行政发展的模式及其转换问题的新观点,对上海市依法行政发展的评价提供了一个宏观层面上的评价尺度,有助于我们在今后进一步推进上海市依法行政时,更准确、合目的地把握方向。

其次,我们强调了在中心城市,特别是在像上海这样的特大型中心城市率先实现依法行政对全国的意义。这也是研究本课题更广泛的意义所在,突出体现了本课题的必要性和重要性。

再次,课题组多次探讨了依法行政发展评价的主要范畴和主要参数的问题,即如何形成一个科学的、有说服力的、可靠的和可操作的评价体系。在研讨的过程中,我们形成了一个如上所述的基本的评价体系。同时,我们也认识到,必须从“历时性”和“共时性”两方面进行经验性的调查。在此基础上,我们形成了一个具体的调研工作方案。

按照这一评价体系和工作方案,我们花费了大量的工作时间,在上海市人大法制委员会、上海市府档案室、上海市府法制办公室和上海行政法制研究所的帮助和支持下,收集了大量的有关文献,对此进行了分类、分析,形成了本课题报告附件中的“上海市依法行政发展大事年表”,列出了上海市依法行政发展过程中的“第一”事件。这两个工作成果为进一步的调研、分析、评价奠定了良好的基础。

按照这一评价体系和工作方案,我们也花费了大量的工作时间,举行了多次专题研讨会,设计了社会调查问卷,进行社会调查,做了统计,对在上海依法行政发展过程中的重要领导和工作人员进行了访谈,对上海依法行政发展过程中的“第一”事件作了案例分析和评价,从而为课题组进一步的调研和评价工作奠定了基础。

最后,课题组撰写了《上海市依法行政二十年发展状况研究》报告。这一报告包括以下几个部分:

绪论 论依法行政发展状态的评价

第一部分 论我国依法行政的发展

第二部分 上海市依法行政发展外部环境的实证研究

第三部分 上海市依法行政二十年之转变情况

第四部分 上海市依法行政发展中的问题及前景展望

附录一 上海市依法行政大事年表

附录二 上海市依法行政发展中的标志性事件述评

上海市重大地方立法——上海市土地有偿使用制度立法沿革

立法听证——倾听百姓的声音

上海行政诉讼制度二十年发展回顾——兼评析几桩代表性案例

附录三 浦东新区依法行政十年回顾

附录四 “法律”的诞生是碰撞——顾长浩同志访谈录

附录五 调查问卷分析报告

参考文献

编后记

第一部分 论我国依法行政的发展

综观古今中外的历史,任何一个深刻的社会和制度的变革都伴随着学术的探讨和争论。学术界的讨论往往具有理论性和前瞻性。这种探讨来源于社会经济发展的现实需要,也为社会经济的现实需要指明了方向。社会科学理论的正确性有待于社会实践的检验和修正,而正确的理论将是推动社会现实发展的力量。

依法行政是建设社会主义法治国家的重要内容,是一场伟大的社会和法律制度的变革。依法行政需要理论的指导。正确的理论来源于实践,正确的理论在实践中形成和发展,并接受实践的检验。我国的依法行政理论产生于以经济体制改革为主的伟大社会变革进程中,并伴随着这一伟大社会变革进程的每一步逐步发展和完善。因此,在研究上海依法行政 20 年发展之前,我们必须首先总结我国关于依法行政发展的理论。追溯我国依法行政的理论发展轨迹,我们可以在深层分析的基础上总结社会现实发展的过程和现状。根据理论的逻辑推理,我们也能更好地探索依法行政发展的前景。

虽然,逻辑的真理有时不得不等待历史的真理。但是,理论的前瞻性必将指引我们推动现实朝着正确的方向发展。

一、依法行政的概念和内涵

依法行政是指行政机关行使管理国家事务的行政权力必须坚持法律至上的原则,在宪法和法律规定的范围内行使行政权力和承担责任,以实现管理国家事务的职能,保护公民的合法权益。

依法行政是现代法治国家所普遍遵循的一项法治原则,也是世界各国根据这一原则建立的一整套行政法律制度。

行政法学家威廉·韦德认为:在法治国家中,依法行政要求“每个政府当局必须能够证实自己所做的事是有法律授权的……政府行使权力的所有行为,即所有影响他人法律权利、义务和自由的行为都必须说明它的严格的法律依据”。^①如果行政行为没有法律依据,则是无效的。由此造成对相对人的损害,则必须做出行政赔偿。

德国行政法学家奥托·迈雅认为,依法行政就是行政活动后法律的支配,依法行政的重心为:(1)法律的规范创造力原则,即法律凡是规定有关人民自由、财产权之法规,应受法律支配;(2)法律优越原则,即法律对于行政之优越地位;(3)法律保留原则,即有关部门基本权利的限制应当由法律规定。^②

日本法学家美浓部达吉把依法行政的基本原则总结为:(1)行政权之作用不得与法规相抵触;(2)非有法规根据不得侵害人民权利,或使人民加重负担;(3)非有法律根据不得为特定人设定权利或为特定人免除法规所科之义务;(4)法规任行政权以自由判断之场合,其判断也须合乎法规。^③

在我国,自党的十一届三中全会后提出依法行政的目标以来,行政法学界一直在探讨依法行政的概念和内涵。

20世纪80年代初,我们对依法行政的概念和内涵的认识还是笼统的。当时的认识,就是“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。对谁是依法行政的主体,依什么法,如何依法行政,还没有充分的、正确的认识,对依法行政的制度层面还没有触及。因此,“这一表述是我国法制的的一个重要的形式原则,但并不代表整个法制的实体的和形式的基本原则。”^④

① 威廉·韦德:《行政法》,中国大百科全书出版社1997年版,第23页。

② 城仲模:《行政法之基础理论》,台湾三民书局1983年版,第5页。

③ 美浓部达吉:《行政法提要》(上),商务印书馆1934年版。

④ 沈宗灵:《法理学与比较法学论集》(上册),北京大学出版社2000年版,第671页。