

国家级重点学科
中国人民大学宪政与行政法治研究中心学术文丛

宪政与行政法治评论 (创刊号)

中国人民大学宪政与行政法治研究中心编



12-4

国家级重点学科
中国人民大学宪政与行政法治研究中心学术文丛

■ ■ ■ ■

宪政与行政法治评论 (创刊号)

D912.104-53
Z619



20025393

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宪政与行政法治评论 (创刊号) /
中国人民大学宪政与行政法治研究中心编.
北京: 中国人民大学出版社, 2004
(国家级重点学科中国人民大学宪政与行政法治研究中心学术文丛)

ISBN 7-300-05509-5/D·1018

I. 宪…

II. 中…

III. 行政程序-程序法-中国-文集

IV. D922.114-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 038992 号

国家级重点学科

中国人民大学宪政与行政法治研究中心
学术文丛

宪政与行政法治评论 (创刊号)

中国人民大学宪政与行政法治研究中心编

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
开 本	787×1092 毫米 1/16	版 次	2004 年 6 月第 1 版
印 张	19 插页 2	印 次	2004 年 6 月第 1 次印刷
字 数	317 000	定 价	29.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

编者的话

酝酿已久的《宪政与行政法治评论》在各方面的大力支持和帮助下终于正式出版,同广大读者见面了。自从几年前我国进行学科调整,宪法学与行政法学成为一个学科门类之后,这两个公法学科之间的交流互动有所增加,都得到了促进和提高。但由于众所周知的原因,这种交流互动和共同探索还不足,远不适应贯彻依法治国方略,推动宪政和行政法治理论与实践发展的客观要求。现在大家都深深感受到应当开辟更多、更宽的渠道,加强两个学科之间的交流互动和共同探索。《宪政与行政法治评论》的创刊就是这种努力之一。

《宪政与行政法治评论》由国家级重点学科中国人民大学宪政与行政法治研究中心编辑,中国人民大学出版社公开出版发行,暂定每年出版1卷到2卷。《宪政与行政法治评论》邀请宪法学界与行政法学界的国内外知名学者担任顾问和编委,坚持博采众长、百家争鸣的原则,追求所刊载成果的创新性、代表性、学术规范性,力求在理论与实践的结合上下功夫,更好地促进学科之间、学术与实务之间的对话与互动。它

SBL61/04

的宗旨是：通过广泛的学术交流和共同的理论探索，促进宪法学与行政法学及其他相邻学科的交流互动，推动 21 世纪我国宪政与行政法治的稳健发展。我们诚恳欢迎海内外广大学者、立法机关工作人员、行政官员、司法官员、律师、学生等各界人士不吝赐稿和参与研讨，实现读者、作者和出版物之间的良性互动。

《宪政与行政法治评论》创刊号的主题是“宪政与行政程序法价值”，主要研讨内容和重点文章有：

中国法学会行政法学研究会名誉会长、德高望重的罗豪才教授在盛况空前的 2003 年银川年会开幕式上作了重要学术报告《我国行政法制和行政法学的继承与超越》。他系统总结了十余年来我国行政法制建设和行政法学发展的成绩和经验，分析展望了未来一个时期我国行政法制建设和行政法学发展的趋势和重点，并对行政法学者和行政法制工作者提出了殷切期望。他特意交代由《宪政与行政法治评论》创刊号全文发表这篇学术报告，以飨读者。

制定统一行政程序法典，是具有里程碑意义的一个重大系统工程，是近期我国行政法治建设的重头戏。经过行政立法研究组许多专家的长期共同努力，已经撰写出该法试拟稿（专家意见稿第 11 稿）并提交中国法学会行政法学研究会 2003 年年会（银川年会）进行讨论，与会专家学者提出了许多富有价值的修改建议。现经行政立法研究组同意由本卷刊载这个专家意见稿，让更多关注我国行政程序立法的各界人士了解进程和参与讨论，这也是立法民主化的客观要求。本卷刊载的中国法学会行政法学研究会会长应松年教授、中国法学会宪法学研究会常务副会长韩大元教授等专家学者围绕行政程序立法所撰写的有关我国行政程序法治建设的一组论文，具有一定的参考价值。

依法行政的理论与实践问题不仅是公法学界，而且是理论法学界、政治学界、行政学界等诸多学科共同的重大现实课题，值得深入探讨。2003 年春天，新一届中央人民政府上任伊始就表明了加强我国行政法治建设的决心，并拟推出《国务院全面推进依法行政实施方案》。为提升学界和实务界关于依法行政的理论认识水平，保证《国务院全面推进依法行政实施方案》能充分吸收行政法学研究新成果和行政法治建设的成功经验，国务院法制办于 2003 年 8 月在呼和浩特专门召开了全国依法行政理论研讨会，150 余名专家学者和法制机构领导同志参加了会议，取得了丰硕的研讨成果。本卷对此进行了专题反映，并刊载了国务院法制办主任曹康泰先生、中国法学会行政法学研究会执行会长姜明安

教授以及副会长朱维究教授、副会长杨小君教授等专家学者的一组论文，颇具参阅讨论价值。

依法治国首要的是依宪治国。宪政建设关乎大局、任重道远，需要高屋建瓴、常研常新。特别是在近期诸多典型案件冲击下和修宪的大背景下，我国宪政实践和宪法学发展面临重大机遇和严峻挑战。本卷特发表中国法学会宪法学研究会副会长周叶中教授等知名中青年宪法学教授的一组宪政力作，旨在回应我国宪政实践和宪法学发展提出的客观要求。相信其创新精神和真知灼见，能够给予广大读者以重要参考和诸多启示。

树苗的健康成长需要自身努力，也需要外部条件促成。《宪政与行政法治评论》作为我国宪法学与行政法学百花园的一株新苗，她生逢其时，获助甚多，也将大有作为。我们衷心感谢并继续期盼社会各界对这株新苗的关心和帮助，相信通过法林中人的共同努力，这株新苗一定能够成长为充满生机、枝叶繁茂、果实累累的一棵大树，为我国宪政与行政法治发展作出应有贡献。

《宪政与行政法治评论》编辑部

2003年10月18日

目 录

特稿

- 我国行政法制和行政法学的继承与超越 罗豪才 (1)

行政程序法治研究

- 制定我国行政程序法的若干基本问题 应松年 肖凤城 (14)
- 论制定我国行政程序法的宪法基础 韩大元 王贵松 (28)
- 论行政程序法的功能 王万华 (50)
- 行政指导程序问题研究 莫于川 (64)
- 行政程序证据制度若干问题研究 徐继敏 (88)
- 论行政信息公开制度在当代中国的价值
——沿着韦伯的思路 刘飞宇 (111)

依法行政与行政救济研究

进一步加强依法行政理论研究,更好地为全面
推进依法行政服务

——在全国依法行政理论研讨会开幕式上的
讲话

曹康泰 (126)

关于“依法治国”与“依法行政”的几个理论

问题 朱维究 (134)

依法行政重要课题：行政执法的功能与作用

研究 姜明安 (146)

需要回归真实的国家赔偿范围

——重构《国家赔偿法》的赔偿范围 杨小君 (170)

宪政研究

社会与国家二元化关系的宪法学意义 周叶中 潘弘祥 (182)

论国家政策入宪与总纲的法律属性 郑贤君 (206)

修宪程序中的法理 苗连营 李培才 (225)

附录

行政程序法试拟稿（专家意见稿第 11 稿） (242)

中国法学会行政法学研究会 2003 年年会

（银川年会）综述 莫于川 陈斯彬 (282)

全国依法行政理论研讨会（2003·呼和浩特）

综述 莫于川 杨 远 (287)

中国人民大学宪政与行政法治研究中心简介 (295)

中国宪政网简介 (296)

特 稿

我国行政法制和行政法学的继承与超越

罗豪才*

【编者按】

北京大学公法研究中心教授、博士生导师罗豪才先生担任了中国法学会行政法学研究会两届会长。2003年8月10日至12日在宁夏银川召开的中国法学会行政法学研究会2003年年会进行了理事会换届工作,罗老师坚持卸去研究会会长一职,后经新一届研究

* 罗豪才:北京大学公法研究中心教授、博士生导师,中国法学会副会长,中国法学会行政法学研究会名誉会长。

会及其领导机构一致推举，担任了研究会的名誉会长。在盛况空前的银川年会开幕式上，罗老师发表了重要讲话。这篇讲话系统地总结了我国行政法制建设和行政法学发展的成绩和经验，分析展望了未来一个时期我国行政法制建设和行政法学发展的趋势和研究重点，并对行政法学者和行政法制工作者提出了殷切期望。现经罗老师授意，特由《宪政与行政法治评论》创刊号全文发表这篇讲话，以飨读者。

行政法学界一年一度的盛会，今天在银川召开了。这次会议，是进入 21 世纪以来的第三次年会。本次大会，上承改革开放以来行政法学研究稳步发展的良好势头，下启 21 世纪行政法学研究的新局面，对于总结十多年来的发展经验，凝聚力量，在新的世纪里推进行政法学研究，建设社会主义政治文明具有重要的意义。在这次会议上，我们将完成三个方面的任务：第一个是行政法学研究会理事会换届，第二个是讨论准备以研究会名义向立法机关提交的《行政程序法（试拟稿）》，第三个是讨论国务院法制办委托起草的《国务院全面推进依法行政实施方案（专家建议稿）》。

过去的十多年里，在中国法学会党组的领导下，在大家的共同努力下，我们行政法学研究会以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，自觉反映先进生产力的发展要求，顺应中国先进文化的发展方向，努力服务于人民的根本利益，以多种形式的学术活动，促进我国行政法学研究的深入开展，对于推动我国宪政与行政法治建设，繁荣社会主义文化事业，起到了积极的作用，作出了特殊的贡献。

下面，我就十余年来我国行政法制建设和行政法学研究所取得的成绩作一简要回顾，并就今后行政法学研究的发展谈几点意见，供大家参考。

一、十余年来我国行政法制建设和行政法学研究取得的主要成绩

（一）行政法制建设的长足进步

中国共产党第十一届三中全会以来，行政法制建设一直得到了党和

国家的高度重视。特别是进入 20 世纪 90 年代,随着经济体制改革目标的最终确立和政治体制改革的深入开展,行政法制建设取得了长足进步。与以前相比,这一时期行政法制建设发生了以下几个方面的重大变化:第一,法治观念逐步强化。改革开放以来,我国行政法制在反思传统人治观念的基础上逐步树立起法治的观念,进入 90 年代之后,又把“依法治国”确立为基本治国方略,并且上升为宪法原则。第二,行政法权力结构从重权力、轻权利向权力和权利并重转变。行政诉讼法的颁布,使权力结构的重心开始发生偏转,90 年代颁布的《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》促进了这一调整,初步形成了权力和权利良性互动的局面。第三,政府职能从全能型政府向有限政府、从管制型政府向服务型政府转变。随着对政府与市场关系认识的不断深化,政府开始逐步转变职能,将部分职能让渡于社会。第四,行政法机制从单纯的制约机制转变为制约和激励兼顾。第五,行政行为方式从纯粹的命令—服从模式发展成为强制与非强制手段并用的多样化局面。第六,在程序与实体的关系上,从重实体、轻程序,重结果、轻过程,发展到实体和程序并重,结果和过程并重。第七,在对行政的监督上,从单纯的权力监督,发展到权利救济和权力监督并重。

当然,行政法制建设在取得巨大成就的同时,也还存在诸多不足之处,比如:行政法制体系尚不完善;地方、部门保护主义现象严重影响到法制的统一;公民参与机制还不够健全等。

(二) 行政法学的日益繁荣

在行政法制建设的驱动下,行政法学研究呈现出前所未有的繁荣景象,无论是研究的广度还是深度,比前一阶段都有较大的发展。

1. 从形式上看,这一时期的行政法学研究在各个方面都取得了很大的成绩。

第一,建立了比较完整的行政法学体系。早期由于受“管理论”的影响比较深,将行政法作为实现行政管理的手段,反映在行政法学研究上,在一定程度上是“重实体、轻程序,重义务、轻权利,重管理、轻救济”。20 世纪 90 年代以来,随着对行政法的性质、地位、作用等认识的深入,学术界虽然对于结构体系的具体安排尚存在争议,但是基本认同行政法学应该包括总论和分论,总论应包括概述、行政法主体、行政行为和行政法制监督救济等内容。与 80 年代相比,行政法制监督和

权利救济以及行政程序的地位更加突出，这一点在 80 年代和 90 年代教科书的体例安排上反映得比较明显。

需要指出的是，对于行政法学体系的结构安排，应该从对行政法本质特征的认识入手。对行政法本质特征认识不同，结构安排就可能不同。与早期相比，现在的行政法学体系在内容上更加充实，但是二者主要的逻辑结构却是基本相同的，都是强调行政活动本身的特征、围绕行政活动的过程来安排行政法学的框架，并没有超越行政学的思路。对于行政法学体系的具体安排，还需要进一步的研究，行政法学理论体系有待创新。

第二，研究方法和研究视角的创新。早期行政法学研究方法比较单一，思路相对狭窄。自 20 世纪 90 年代以来，研究方法逐渐多元化、多样化，在注意运用传统的法学研究方法之外，还逐渐引进经济学、政治学、社会学、心理学、哲学乃至自然科学的研究方法，特别是经济学的研究方法，包括公共选择理论、博弈论、均衡论等。另外，早期行政法学研究的视角和思路比较狭窄，偏重于行政法学封闭体系的研究，要么将行政法当作实现行政管理的工具，要么将行政法完全当作控制行政权的工具。90 年代以来，由于方法论的革新，行政法学研究的视角逐步放宽，把行政法置于国家与社会、政府与市场关系以及社会结构变迁等大背景下，将规范主义和功能主义的因素结合起来，注意模式选择，提出以行政法关系作为行政法学研究的出发点，改变了传统的单极模式。这一时期的学术研究更加重视理论和实践相结合，考察行政法制运行的实际态势，对行政法从静态研究转向动态研究。

第三，行政法学研究成果层出不穷，创办了大量的行政法学专业刊物、网站以及研究中心、研究所等学术平台，会议、互访、系列讲座、资料交换等地区交流和国际交流的学术通道也逐渐增多。目前，在行政法学研究的主要领域，几乎都有相关的专著出版。仅 2002 年一年发表的行政法方面的论文就超过了 1978 年至 1989 年的 11 年间发表论文的总和。据不完全统计，2002 年发表的行政法方面的论文有 620 多篇，而 1978 至 1989 年间发表论文的总数仅为 520 多篇（这些数据分别来自《行政法学研究》2003 年第 1 期和法律出版社 1991 年出版的《新中国行政法学研究综述·附录》。当然，这仅仅是从“量”的角度所作考察，尚未从“质”的角度加以分析，而且具体数字也可能有出入）。

第四，在这十余年中，一大批行政法专业的博士生和硕士生毕业，其学位论文的整体水平有了很大提高。一批学贯中西、各有所长的

中青年行政法学者正在茁壮成长，这些优秀的中青年行政法学人才，是我国行政法学发展的希望所在。

2. 从内容上看，近十余年来是中国行政法学从幼稚走向成熟的阶段，各个领域的研究都取得了很大的成就。

第一，是关于行政法基础理论研究的争鸣。自 20 世纪 90 年代以来，在关于行政法基础理论的讨论中，学者们提出了平衡论、管理论、控权论、公共权力论、公共利益本位论、服务论等等理论观点。在行政法基础理论的研究过程中，学术界也加强了对行政法律关系的研究，并且把行政权与公民权之间的对立统一关系作为行政法学研究的逻辑起点和构建整个行政法学体系的基础。通过行政法学基础理论研究的争鸣，学术界对行政法本质特征的认识也更为深入。

第二，依法行政原则的讨论和行政法基本原则的发展与完善。至 90 年代初期，学术界就行政法的基本原则已经进行了比较多的讨论，初步形成了以行政合法性和行政合理性为两大支柱的行政法治原则。在“依法治国”确定为宪法原则之后，学术界又围绕依法行政原则展开了热烈的讨论，并尝试区分依法行政与行政法治、法治行政等的关系。与此同时，学术界还对有较大影响的国外行政法原则进行了初步研究，有人主张引用其中部分原则作为行政合法性原则和行政合理性原则的补充，也有人主张重构行政法基本原则体系。

第三，行政主体理论的发展与反思。关于行政组织的研究在 20 世纪 80 年代和 90 年代分别形成了两个范式，一个是行政机关范式，一个是行政主体范式。行政主体范式自 90 年代开始居于主导地位，其与行政机关范式相比，在确定行政行为效力、行政诉讼被告和法律责任归属方面有一定的特点。近年来，学术界开始对行政主体理论进行反思，认为行政主体理论与行政诉讼资格的联系过于紧密，而且自身存在一定的逻辑矛盾，因而主张借鉴西方的行政主体理论对我国的有关理论进行重构。在对行政主体理论进行反思的同时，对行政组织法的研究开始逐步复兴，但总体来说还比较单薄。

第四，行政相对人的研究取得突破性的进展。在传统行政法上，行政相对人处于被保护的、消极的地位，或仅是被管制的客体。提升相对人的法律地位，使其享有行政法主体的权利，为实现权利与权力的动态平衡提供根据，这是现代行政法理论研究的一大课题。90 年代以来，关于行政相对人的研究已有一些成果问世，这是我国行政法学者对行政法学研究的重要贡献。

第五,行政行为理论得到丰富和发展。对传统行政行为的研究,前期以行政处罚为重点,后期则较多地关注行政强制、行政许可等行为,对其他传统行政行为的研究也正在逐步深入。例如,对于抽象行政行为的关注,前期主要集中在对行政立法性质的争论上,后来则对行政立法的程序规范、等级效力关注较多。最近,学术界则开始检讨行政规范性文件性质及其控制。这一时期,关于行政行为的一般理论研究也逐步深入,包括对行政行为的定义、分类、效力等方面的研究都取得了一定的进展,并且就其中部分内容展开了深入研讨。随着行政方式的多元化、多样化,学术界在深化研究传统行政行为的同时,开始较多地关注非强制行政行为等新的行为方式,出版了一批关于行政指导、行政合同、政府采购等方面的专题论著,大大深化了人们对于当代行政方式的认知。

第六,行政程序研究的勃兴。传统法学理论重实体,轻程序。随着行政立法和行政执法过程中程序性问题增多,行政程序日渐引起人们的重视,成为当前行政法学研究的一个热点。近年来,学术界不仅围绕行政程序的性质、各项制度规定展开了讨论,还围绕行政程序法的理论基础、基本原则、立法模式、程序性权利、行政程序违法以及对行政程序的司法审查等方面进行了卓有成效的研究,为制定我国行政程序法做好了必要的理论准备。

第七,行政法制监督救济理论的丰富和完善。这一时期,学术界对行政诉讼、行政复议、行政赔偿、行政补偿等问题持续关注,就相关法律实施过程中的具体问题展开分析,并积极探索建立和完善我国信访投诉举报制度、新闻媒体监督制度、监督专员制度的可行路径,为推进相关制度创新提供了理论指导,大大促进了行政法制建设的发展。

第八,外国行政法制度和理论的译介和研究。90年代以来,学术界对外国行政法的介绍和研究比80年代要丰富得多,并且由原来偏重某个国家转为全面介绍和研究各国比较成熟的行政法制度和理论。应当指出的是,我国行政法学界已开始认识到,在进行比较研究时,要立足于中国的实际,既注意传统,又注意创新,要认识到我国法学传统和西方法学传统的不同,不能照搬照抄西方的行政法制度和理论学说。

二、对我国行政法学未来发展的几点意见

从改革开放到今天,我国的行政法学研究已经走过了1/4世纪的历

程,正逐步走向成熟。但是,就目前的研究现状来说,还存在一些薄弱环节,低水平重复研究的现象仍然比较突出,带有粗放式的特点,漂浮着一些学术泡沫;由于受特殊历史时期国情的影响,行政法学的学术积累还不够丰厚,“过渡性”色彩较为浓厚;对于国外的理论学说,重介绍,轻比较分析;研究思路不够宽阔,视野相对比较狭窄;研究方法仍比较单一等。

针对行政法学研究已经取得的成就和不足,结合行政法的发展趋势,提出以下几点意见,与大家一起探讨。

(一) 在指导思想上,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持正确的研究方向

“三个代表”重要思想反映了我国最广大人民的共同意愿,体现了当今世界和中国发展的时代精神,显示了马克思主义科学理论的强大力量,是全国各族人民在新世纪、新阶段继续团结奋斗的共同思想基础。“三个代表”重要思想既是党和国家一切工作的根本指针,也是我们开展行政法学理论研究必须长期坚持的指导思想。只有在“三个代表”重要思想的指导下,行政法学理论研究才能提高到一个新高度和新水平,为全局工作提供强有力的理论支持。要建设有中国特色的社会主义行政法学,我们的观念、理论与实践都应当遵循中国先进文化的方向,反映先进社会生产力发展的要求,体现最广大人民群众的根本利益。“三个代表”的重要思想,应该成为我们行政法学研究的出发点和落脚点。只有这样,我国行政法学的发展才能坚持正确的政治方向。因此,我们一定要认真贯彻党的十六大精神,把“三个代表”重要思想作为自身建设的指导思想,不断提高我们的政治素质和业务素质,继续发扬谦虚、谨慎、不骄、不躁和艰苦奋斗的优良作风,多出优秀科研成果,推动我国的行政法学始终保持健康发展的态势,为社会主义政治文明建设作出自己的贡献。

(二) 深化对原有领域的研究,开拓新的研究领域

随着行政法学研究的深入发展,研究领域的日渐宽阔,部分领域的研究已经比较成熟,但是更多领域的研究尚待进一步深入。要力争在已有研究成果的基础上,多出精品,将行政法学研究推向纵深发展,比如对行政组织、宏观调控行为、行政指导、行政自由裁量权、行政许可、行政程序、信息公开、公民参与、行政合同等问题的研究需要进一步加

强。与此同时，行政法学还应该不断关注新问题，拓展新的研究领域。

1. 研究行政法和行政职能的变迁，加强对部门行政法的研究。

行政法的范围是行政法学研究的起点，是一个基础性问题。随着对国家与社会、政府与市场关系的反思，公法与私法之间呈现出水乳交融的趋势，两者的界限进一步模糊。无论英美法系还是大陆法系的行政法，传统上都是以行政机关为中心，而公共行政领域的新变化、新发展，迫使学术界对行政法进行反思，并就行政法的发展趋势、新的发展模式进行探究。我国的经济、政治体制改革中的一些新举措，同西方国家的放松管制有某些相似之处，其对我国行政法带来的深刻影响目前还未引起学术界足够的重视，对变革中的行政法制有必要进一步深入研究。

目前我国行政法学研究主要集中于总论方面。随着行政法学研究的逐步深入，学术界对部门行政法的关注也开始增多，并且在公安行政、工商行政、土地行政、税务行政、教育行政、环境行政等领域取得了一定的成果。但是，对有的部门行政法的研究存在着简单化的倾向，往往将行政法总论的主体、行为和监督救济三大部分的模式简单地套用到部门行政法领域的研究中，从理论到理论，较少实证分析，部门行政法的特色不足，可见部门行政法的研究还需要学术界作出更大努力。

2. 加强对经济全球化中行政法问题的研究。

WTO作为世界经济贸易的共同规则体系和安全机制，是经济全球化的重要体现，加入WTO对我国行政法制建设带来了许多新课题，对我国的司法审查制度，反倾销、反垄断制度以及纠纷解决机制都产生了重要影响，也为行政法学研究提供了新的研究思路和研究方向。

经济全球化还带来了全球治理的问题。传统的治理结构是以地域为基础的，被人为分割成不同的行政单元，而经济一体化、区域化、全球化发展要求打破地域限制，相应地，经济治理结构也会发生变化，这都将对现行的行政法制度构成挑战，也提供了进一步发展的机遇。应当指出，在经济全球化的背景下，国家和社会治理中形成一些被广泛认同的规则和程序，有助于世界贸易交往，客观上也有助于推动法学研究，特别是行政法学的研究，应该加以高度重视；但是行政法学以国情为背景、以主权为要素的情形，在相当长一段时期内是不可能消除的，对此应有清醒的认识。

3. 加强对社会中介组织的研究。

在经济、政治体制改革逐步深入的情况下，学术界对国家与社会、

政府与市场之间关系的认识也在逐步深入。在现代化转型的过程中，国家逐步从某些领域退出，而将这些领域的公共管理和公共服务职能交给社会，逐步推动权力社会化、公共管理和公共服务民营化进程；与此同时，政府的协调功能和服务功能进一步强化。社会中介组织，种类较多，称谓有别，宗旨、活动形态不一，界定也不易，但都属自律组织，一般来说，他们既是实现公共治理的工具，又是实现个体自由的一种形式，也是实现与行政权互动的有组织的力量。随着市民社会力量的逐渐壮大，社会中介组织的地位也在逐渐上升，社会中介组织的性质和地位及其与国家、个人之间的关系应当如何界定，如何加以规范，是对行政法学研究提出的新课题。

必须指出的是，社会中介组织虽然在一定程度上独立于国家而存在，但是这种独立是不完全的。社会中介组织的权力来源可能并不直接根源于国家，但是其权力的行使在一定程度上要受到国家的监督。关于如何认识社会中介组织和国家之间的关系，既要避免将二者对立、平行的极端，也要避免社会中介组织完全依附于国家的极端。社会学领域的学者在国家和市民社会之间，划出了一个第三领域。在行政法学中，行政权与公民权的关系是行政法关系的基础。那么，在行政关系中是否也存在第三领域？公民参与的兴起，对行政关系的影响如何？这些都是值得深入探讨的问题。

4. 研究行政法自身的发展规律，与时俱进。

中国的行政法学在改革开放以来社会变迁的大背景下，不断探索、迅速发展、走向成熟。改革开放以来，行政法学的发展与我国政治、经济体制改革的发展息息相关。20世纪80年代我国行政法制发展和行政法研究的起步是同改革开放以来民主法制观念的加强分不开的；近十年来行政法学的发展与时代发展的要求同样密不可分。1992年党的十四大召开，正式确立了社会主义市场经济的目标模式，给行政法学的进一步发展带来了契机。经济行政法、政府与市场的关系以及对政府权力的规范与制约等理论问题受到了行政法学界的普遍关注。1997年党的十五大召开，提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国基本方略，1999年召开的九届人大二次会议通过修宪程序将其上升为宪法原则。作为“依法治国”之重要内容的依法行政原则受到了普遍的重视，更多的学者参与到依法行政的讨论中来。2002年党的十六大报告中明确提出“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标”，并对推进我国政治建设和政治体制改革提