

国家教育部人文社科项目

章剑生/著

行政程序法 基本理论



法律出版社
LAW PRESS

XINGZHENG CHENGXUFFA JIBEN LILUN

《行政程序法基本理论》是国家教育部人文社科项目的最终成果。作者以专题研究的方式，就14个行政程序法中较为基本的理论问题，作了比较深入的法理研究。

本书的主要内容是，在国内行政法学界首次对“行政管辖权”、“行政回避制度”、“行政行为说明理由”、“行政行为的告知”、“行政程序卷宗阅览权”和“行政程序参与权”等专题作了较为系统的论述。在“行政程序序说”中，将行政程序的功能定位在“作为整合社会秩序的基本方式，旨在建立和维系一个可持续性发展的稳定社会”；将“行政公正原则”和“行政公开原则”确定为行政程序法的基本原则，并由此衍生出行政程序法的若干基本制度，从而使行政程序法的基本制度获得了强有力的逻辑基点。“行政立法权”是行政权扩张后行政机关拥有的一项新权力，本书中“行政立法程序”的主要是研究如何通过行政程序控制行政立法权；而“行政合同及其程序”、“行政指导及其程序”则是对两种新颖的行政行为设计了应遵循的基本程序。

本书的研究成果旨在为我国正在制定统一的行政程序法典提供理论支撑，从而使制定的行政程序法更加切实可行。

ISBN 7-5036-4508-3



9 787503 645082 >

ISBN 7-5036-4508-3/D · 4226 定价：20.00元

国家教育部人文社科项目

章剑生/著

行政程序法基本理论



法律出版社
LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政程序法基本理论/章剑生著. —北京:法律出版社,
2003.10

ISBN 7-5036-4508-3

I.行… II.章… III.行政程序—程序法—法的理
论—中国 IV.D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 084027 号

©法律出版社·中国

责任编辑/郑 导

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑/法学学术出版中心

总发行/中国法律图书公司

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/A5

印张/11.25 字数/295 千

版本/2003 年 11 月第 1 版

印次/2003 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法学学术出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939690

传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792

中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.chinalawbook.com

中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@chinalawbook.com 中法图苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-4508-3/D·4226 定价:20.00 元

目 录

认真对待行政程序法典化(代序)·····	1
第1章 行政程序序说·····	12
一、作为整合社会基本方式的行政程序·····	12
二、现代行政程序的成因·····	14
三、现代行政程序的功能·····	22
第2章 行政程序的观念·····	30
一、英美法系·····	30
二、大陆法系·····	36
三、中国行政程序的观念·····	39
第3章 行政公开原则·····	46
一、行政公开的蕴意·····	46
二、行政公开原则确立的社会背景·····	49
三、行政公开的基本内容·····	53
四、行政公开原则支持的法律制度·····	55
第4章 行政公正原则·····	62
一、行政公正的蕴意·····	62
二、行政公正原则确立的社会背景·····	66
三、行政公正原则的基本内容·····	71
四、行政公正原则所支撑的基本制度·····	77

第5章 行政管辖权	84
一、行政管辖权界说	84
二、行政管辖权的内容	90
三、行政管辖权的冲突及其解决	96
第6章 行政听证制度	101
一、行政听证何以重要	101
二、行政听证的基本内容	105
三、我国行政听证制度之检视	120
第7章 行政程序回避制度	131
一、行政回避何以重要	131
二、行政回避的基本内容	135
三、我国行政回避制度之检视	144
第8章 行政程序卷宗阅览权	153
一、卷宗阅览权界说	153
二、卷宗阅览权的基本内容	160
三、卷宗阅览权的程序保障	166
第9章 行政程序参与权	172
一、行政程序参与权界说	172
二、行政程序参与权的基本内容	177
三、行政程序参与权的保障	186
第10章 行政行为说明理由	190
一、行政行为说明理由界说	190
二、行政行为说明理由的依据	195
三、行政行为说明理由的内容及其规则	199
四、不说明或错误说明理由的行政行为效力	207
第11章 行政行为的告知	211
一、行政行为告知的释义	211
二、行政行为告知的合法要件	215
三、行政行为告知的基本内容	219

四、行政行为告知的瑕疵及其法律救济	225
第 12 章 行政程序的证据	231
一、证据及其合法性	231
二、法律程序与证据	236
三、中国行政程序中的证据制度	240
第 13 章 行政资讯公开	247
一、行政资讯公开何以重要	247
二、行政资讯公开的范围与方式	252
三、中国行政资讯公开的相关问题	258
第 14 章 行政立法程序	264
一、行政立法界说	264
二、行政立法程序	271
三、行政立法监督程序	287
第 15 章 行政指导及其程序	302
一、行政指导界说	302
二、行政指导原则与基本内容	306
三、行政指导的程序	318
第 16 章 行政合同及其程序	322
一、行政合同界说	322
二、行政合同原则与基本内容	328
三、行政合同的程序	338
参考文献	342
后记	351

认真对待行政程序法典化(代序)

一、对过去 50 年我国的行政法制的认识

1949 年以后中国原本可以在一种新的制度理念下构建法治秩序,但是由于种种原因我们的国家和社会偏离了法治的轨道。以一个现代国家法治发展的基本要求看,在过去的 50 年中的前 40 年(即 1949—1989 年),我国的法治建设是很不成功的。我们在阶级斗争法学理论的指导下,人被分为敌我两大阵营,法律被当作对付敌人的工具,从而使法律沦为一种随意供人支配的工具。^①法治无论是作为一种理念还是一种制度,都被认为是资产阶级所专有,不承认法治在社会主义国家也具有同样的适用性。当我们以这样的法学理论来构建我国的行政法学,我国的行政法也必然是一种行政管理的工具。关于何谓行政法?当时具有代表性的论点是:“社会

^① 凡受过法律基本教育的人都熟悉这一法律定义:法律是反映统治阶级意志的,由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的行为规范的总和,是保护、巩固和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序,实现阶级专政的工具。这一定义一直用到 20 世纪 80 年代末,才受到法学界的批判并逐渐弃之。

主义行政法的主要目的是提高政府工作效率,保证和促进政府实现其担负的组织、管理、指挥社会主义物质文明和精神文明的任务。”^①“行政法是有关行政管理的法律规范的总称”^② 因此,这一时期的我国行政法本质上是行政管理法,即行政法是行政机关管理社会事务的工具。^③

作为行政管理法的行政法,无论是立法还是执法,其重心必然是尽最大可能确保行政权的有效实现。行政管理法的核心内容也必然是行政实体法,对于如何有效地规范行政权行使的步骤、方式、时限等正当程序则是无关紧要。因此,作为控制行政权不被滥用的行政程序法就没有客观存在的基础,无论是立法者还是执法者可能都没有意识到正当程序的基本功能。在这个时期的行政立法中,几乎没有体现现代行政程序法精神的行政法律、法规和规章,更不用说制定单行的行政程序法典,即使有一些程序性的规定也基本上是为行政机关如何便利地行使行政权,行政相对人在这些程序性的规定中主要如何履行义务,而不是主张权利。在当时公开出版的行政法学论著中,有关行政程序的论述相当少,更不用说作为单设章节加以论述。因此,在这个时期我国行政法是畸形发展的,但与当时我国奉行的计划经济体制却是相适应的。

在后 10 年(即 1989—1999 年)的社会发展中,由于法学理论出现了重大突破,我国法制建设也取得了较大的发展空间。自 20 世纪 80 年代末以来,随着市场经济体制的确立和完善,法制建设逐渐摆脱了“阶级斗争法学理论”的指导,以落实宪政法治精神的现代行政法——作为控制行政权的管理行政法——开始出现,以现代行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法和行政复议法为核心所构成的现代行

① 姜明安著:《行政法学》,山西人民出版社 1985 年版,第 44 页。

② 应松年、朱维究编著:《行政法学总论》,工人出版社 1985 年版,第 1 页。

③ 这 30 年国家制定的行政管理法规大约 1000 个左右。统计资料来源于《行政法资料选编》,法律出版社 1984 年版。

政法体系,在我国法治建设过程开始产生了其他部门法所无法替代的功能,其影响力可以说是波及到整个上层建筑。如行政诉讼法首次将具体行政行为“违反法定程序”列为法院撤销判决的理由之一,可以说是在我国现代行政法中撒下了现代行政程序法理念的种子,史无前例地将行政行为的程序违法与实体违法相提并论。这在具有浓重法律实用主义传统的中国的法治意义非同小可。在1989年10月份由全国人民代表大会常务委员会制定的《集会游行示威法》中,现代行政程序法的精神再次获得了认可,^①并首次在我国的行政法上确立了行政行为说明理由的程序法律制度。20世纪90年代制定的《行政处罚法》和《行政复议法》更是现代行政程序法精神在我国行政法中的集中体现。^②因此,可以说,这20年行政法制建设所取得的成果,为我国现代行政程序立法提供了一个较为坚实的立法基础。

二、行政程序法典化面对的现实基础

尽管我们对现代行政程序的认识有了一定质的变化,但笔者认为这种认识至今仍主要集中在行政法学理论界以及对国家立法的影响,表现为近期的几部单行的行政程序法,如《行政处罚法》等具有浓厚的专家立法色彩,而对行政机关的执法和法院司法审查的影响并不大,来自实务部门抵制现代行政程序法精神的反法治势力比较强大,更不用说这些实务部门诚心地接受这种法治精神,如近期许多城市中开展的拆除违法建筑的执法运动,基本上没有遵守法定程序,政

① 《中华人民共和国集会游行示威法》第9条规定:“主管机关接到集会、游行、示威申请书后,应当在申请举行日期的二日前,将许可或者不许可的决定书面通知其负责人。不许可的,应当说明理由。逾期不通知的,视为许可。”这一规定确立了行政行为说明理由制度。

② 《中华人民共和国行政处罚法》在其第3条中明确规定,违反法定程序的行政处罚决定无效,而确立行政处罚的听证制度更是引人注目。行政复议法——行政复议条例的规定,将撤销具体行政行为“违反法定程序,影响申请人合法权益”的理由改为具体行政行为只要“违反法定程序,”复议机关就可以作出撤销或者确认违法的决定。当然,这样的规定是否有助于行政效率的提高不无疑虑。

府虽然取得了立竿见影的效果,但也留下了许多难以解决的后遗症。行政机关在作出对行政相对人不利决定之前,应当听取行政相对人的意见。这一现代行政程序法的理念对于目前的行政机关及其执法人员来说是难以接受的。之所以形成这种现状并不是行政机关及其执法人员的认识水准低,而是在于他们的观念守旧。因此,在讨论行政程序法制定过程中,我们有必要理性地对待以下行政程序法典化的现实基础:

(一)行政程序法治观念淡薄

近20年来尤其是20世纪90年代以来的行政法制建设,尽管我们在行政程序立法方面取得了引人注目的成就,但是,行政程序的法治观念却并没有较好地与行政机关的执法人员意识相结合,许多行政机关及其执法人员仍停留在“法律管的是老百姓”、“穿制服是高人一等”的认识水平上;在执法上只看结果的合法性,不重视过程的正当性,虽然执法效率较高,但执法的实效却很低。没有行政程序法治观念,必然导致行政程序中人治观念占主导地位,法律实用主义大行其道。行政机关是依法行政还是随意行政,关键是看它是否遵守行政程序,但是,实践中的随意行政、恣意行政的现象可以说是屡见不鲜。笔者认为,形成这种现状的原因在理论上是流行于我们法学理论上的“法律工具论”和“治国运动论”。“法律工具论”是将法律当成可以随意取舍的工具,只要达到预期的目的,方式、手段和步骤等程序是可以忽略的,行政权可以不受其制约。而“治国运动论”则表现在各种“执法运动”中抛弃法律程序,从而助长整个社会民众普遍蔑视法律的心理,使普法在社会民众中树立起来的法律信任感、亲近感荡然无存。^①近几年各行政机关掀起一个又一个的专项整治运动,虽然对整合社会秩序有一定的作用,但对建构行政法治却是有百害而无

^① 对于这个问题,老一辈法学家董必武曾精辟地指出:“革命的群众运动是不完全依靠法律的,这可能会带来一种副产物,助长人们轻视一切法制的心理。”见《董必武政治法律文集》,法律出版社1986年版,第436页。

一利的。从实际情况看,要行政机关转变执法方式,还有相当的难度,因为它涉及更深层的行政管理体制的改革问题,而行政管理体制的改革将是一个长期的、艰巨的任务。如果现有的政治体制不能按照法治国家的要求进行改革,要解决行政管理体制的问题无疑是空中楼阁。但无论是法律工具论还是治国运动论,归根到底都是行政程序法治观淡薄的集中表现。

(二)行政程序价值理念失落

我们诉求的不应当是行政程序法的形式意义,即制定一部形式意义上的行政程序法典,而应当是其内涵的科学价值理念,即正当的行政程序,也就是说仅有行政程序是不够的,该行政程序必须具有正当性。正当的行政程序有助于行政机关在实现目的时采取更善的手段,从而使行政行为为行政相对人真心接受。失去了正当行政程序的理念支持,行政程序也可以被设计成为行政机关作“恶”提供合法性的保障和便利性的藉口。

现行政治体制的缺陷导致对行政机关委任立法不能进行有效的监督,行政程序法的正当性理念有时无法得到张扬,由行政机关自己设计的“行政程序”经常是以维护行政权为己任,它表现在为行政相对人设置各种较为困难的行政程序,从而导致行政相对人难以实现自己的权利。这种“刁难”程序在现实生活中经常是以开明的专制形

式出现的。^①目前一些行政机关建立的“两公开一监督”的办事制度,似乎是一种公开、民主的行政程序制度。其实不然,因为它对违反者并不追究法律责任,公民对于违反者的投诉也无法律保障,况且它公开的内容以及公开的程度都是由行政机关自己说了算,不公开的内容也无需说明理由,公开的程度不能超过行政机关自我承受的最低线,否则行政机关随时可以收回这一办事制度。这种行政程序是否被遵守,完全取决于行政机关的自律能力。因此,从本质上讲,它仍是以维护行政权为核心的一项制度,是“民本”思想的一种体现,更是开明的专制表征。

行政公开是行政程序法的基本法律价值所在。由于我国传统法律文化的消极影响,国家权力行使过程不公开的问题始终未能得到有效的解决。在行政公开这个问题上,中国当今的现状是,凡是可以公开的都是不重要的,凡是重要的都是不可以公开的。因此,这种被人称颂的“两公开一监督”本质上也是行政程序价值理念失落的产物。只要我们仔细地考察一下各种有关“两公开一监督”的具体规定,不难发现其中有中国传统法文化中“法藏官府,威严莫测”,“民可使由之,不可使知之”的阴魂重现。

另外,尽管我国现行行政诉讼法已规定了具体行政行为违反法

① 如杭州市环保部门在为餐饮店办理排污许可证时,事先请居民来把关,要求店主必须如实向周围居民讲清可能造成的环境影响,并征得居民签字同意,否则不予办理。《餐饮店审批,周围居民先盖章》,见《钱江晚报》1997年10月16日。这一程序规定至少存在两个问题:其一,环境污染是涉及众多指标的技术性问题,作为普通人的店主能讲清楚吗?显然,这是环保部门将自己职责转嫁到了排污许可证的申请人身上;其二,环保部门为排污许可证的申请人设置了一个难以通过的程序,即征得周围居民的签字同意。只要其中有一户居民不同意,店主就不能获得排污许可证。而环保部门则坐等申请人上门领证,事后发生环境污染,周围的居民也不能有意见,因为你们事先是同意的。同样的“刁难”行政程序,如2003年1月1日实施《苏州市犬类管理办法》(苏州市人民政府令第30号)规定,在重点限养区和限养区范围内,经批准可以按户饲养一条观赏犬,禁止饲养烈性犬、大型犬。个人申请养犬的,应当获取居住地周边相邻4户以上居民的同意,其中居住多层住宅的,应当征得本单元半数以上居民同意,并向所在地公安派出所提出申请。

定程序的,法院依法可以判决撤销。但在司法实践中,对此种违法的具体行政行为给予撤销的并不多见。行政机关违反法定程序实施具体行政行为而受到法律追究的情况并不多见,不按法定程序办事已成为我国行政事务中的一个恶习。“不给好处不办事,给了好处乱办事。”社会不正之风,政府腐败现象莫不与此有关。

(三)行政程序法律化程度滞后

行政程序法律化作为现代行政法发展的一个基本趋势,已为步入或者将要步入法治社会的人们所共识。作为法治社会的一个标志,行政程序法律化——进而发展成为法典化——已成为现代国家政策性选择的一个目标,同时也成为测试一个社会法治化程度高低的刚性指标。20世纪80年代我们的立法基本上侧重于行政实体法,忽视行政程序法,导致行政法发展在内容上极不平衡,其原因是那个时期的行政法仍然没有抹去行政管理法的痕迹,行政程序法也不可能获得其应有的地位。20世纪90年代以后这种局面有所改变,国家赔偿法、行政处罚法和行政复议法的制定,使行政程序法在行政法中占有一席之地。但是,目前仍有大量的行政行为缺乏应有的行政程序加以规范,如行政许可、行政强制和行政规章、规定的制定等。与依法行政的要求相比,行政程序法律化程度还是比较低的。尽管行政机关内部制定了不少内部行政程序,以弥补外部行政程序的不足,但由于没有正确的理念指导,这种内部行政程序本质上仍是维护行政权有效行使的工具,因为这种内部行政程序中根本看不到行政相对人作为主体地位的规定。再如现行的“行政首长接待日”、“现场办公制度”之所以出现,是因为现实的需要。为什么老百姓平时到政府机关不能办成的事,到了“行政首长接待日”或者“现场办公制度”时却能顺利办成?这不正是说明我们行政机关行使职权缺少起码的程序规范,为具体经办的“小吏”欺压百姓提供了机遇。如果受欺的百姓只能在以“青天”形象出现在“接待日”或者“现场办公”的行政首长面前,才能获得个来之不易的伸冤机会,那么,我们所诉求的法治将永远不可实现。因此,就本质而言,“行政首长接待日”、“现

场办公制度”仍是一种人治制度,是对行政程序欠缺的一种补救机制。对于这种制度我们不必过分地称赞,更不能将这种制度当成解决问题的法宝。

然而,令人困惑的是,面对这种令社会民众不解的制度,我们不是用心地、真诚地去反思这种制度的缺陷,却常常津津乐道地通过新闻媒介张扬着这种制度所带来的不可预期的“个别正义”,而对老百姓通过正常途径不能办事的原因却讳莫如深,惧怕说出来影响政府的“形象”。“行政首长接待日”和“现场办公”是我们政府中某些人给上级领导的一种做秀,如不加以彻底废除,必然阻碍着现代行政程序法治精神的弘扬,也不利于推进行政程序法典化的进程。

三、对我国行政程序法典化进程的几点认识

随着我国市场经济的建立和完善,依法治国作为治国方略写入宪法,人们对作为法治行政标志的“行政程序法典”寄予了很大的希望。现在有关方面打算制定行政程序法,党和国家领导人也公开表态,希望尽快将这部法典制定出来,部分行政法学者也在呼吁,行政程序法似乎已经是呼之欲出了。然而,我对行政程序法典化始终坚守的态度是行政程序法典化应当缓行。笔者以为,他们主观动机是想尽早实现法治国家,无可指责,但在如前所述的现实基础上制定出来的行政程序法实效可能不会太好。况且,我们对行政程序法理论研究可以说还是相当肤浅的,不用说一些基本概念至今仍未达成共识,有时甚至连问题所在也如坠五里云雾之中。如果制定出来的法律不能实施,或者大部分不能实施,那么,还不如不制定这样的法律,因为它会把百姓心目中少得可怜的法律希望彻底消除。今天我们许多的“立法者和法学家往往不是强调法律回应社会,将社会中已经成的秩序制度化,而是要求社会来回应法律,希冀以国家强制力为支撑,首先人为地和有计划地创造一种社会秩序的模式,并且主要是以‘先进’国家为标准,然而将中国社会装进这个模子中。因此,在行政程序法典化进程中,我们要警惕操纵立法的人理性恶性膨胀,更要防

止立法上的‘首长工程’。行政程序法典化是一件比其他部门立法更为艰难的事,许多国家行政程序法从提议到制定公布前后都经过了几十年。我们要想用几年时间来完成这方面的立法,正是“大跃进”所留下的后遗症在今天复发的结果。”^①

作为行政法的学者们应当安静下来认认真真地研究一下行政程序法典化的基础性问题,别老是在去鼓动立法者马上动手立这个法。对以下几个理论问题也是一个方法问题,我们应当有一个基本共识:

(一)行政程序立法的价值取向:控制行政权

现代社会中行政权是一种相当大的国家权力,具有强大的支配力,与公民的权利和自由密切相关,且行政权的核心是行政自由裁量权,更具有侵权的可能性。基于人性的弱点,行政权必须加以限制。这是行政法始终恪守的一条基本信念,也正是在这个意义上,“控权法”几乎成了行政法的代名词。在英美法系中,“行政法定义的第一个含义就是它是关于控制政府权力的法。无论如何,这是此科学的核心。”^②而在大陆法系中,“依法行政原则要求行政受立法约束,同时处于行政法院的控制之下,行政法院应当在其主管权之内审查行政机关遵守法律的情况。”^③因此,现代行政法下的行政权必须是一种有限的权力。行政实体法在授予行政机关的行政职权并确定其范围之后,对要求其正当地行使行政职权几乎是无所作为,而行政程序法则具有确保行政职权正当行使的功能。当然,行政程序法也不能不顾及行政权的基本效率。“建立一套公正而富有效率的行政程序法律制度,是我国行政程序立法的目的。”^④因此,我国行政程序法

① 苏力著:《阅读秩序》,山东教育出版社1999年版,第181页。

② [英]威廉·韦德著,徐炳等译:《行政法》,中国大百科全书出版社1997年版,第5页。

③ [德]哈特穆特·毛雷尔著,高家伟译:《行政法学总论》,法律出版社2000年版,第103页。

④ 张春生:《中国行政程序法的发展与展望》,东亚行政法研究会第三届年会暨行政程序法国际研讨会(1998.上海)提交论文。

在设计上应当体现公正兼顾效率的法律价值,任何走极端的立法都无助于控制行政权的目的。

(二)行政程序立法与借鉴:重视法律本土资源

现代行政程序法源于西方法治发达国家的理论与实践。许多西方法治国家都在 20 世纪制定了各自的行政程序法典。20 世纪 80 年代伴随着对外开放和法制建设的发展,法治观念逐渐导入我国,中译本的行政程序法典也陆续出版。^① 对我国行政程序法的研究起到了积极的推进作用。因此,要构建我国行政程序法典,必须借鉴西方法治发达国家在行政程序法典化方面成功的经验,以免走我们可以避开的弯路。但是,在制定我国行政程序法过程中,重视法律本土资源开发与利用也是应当坚持的一个同样重要的基本原则。“虽然不能说人类的各项制度都是由地理决定的,但也不能否认法律在一定程度上是由大自然划定的。”^② 这也说明了一国在法制建设过程中重视法律本土资源的重要性。以日本为例,自明治维新以来,尽管它接受了西方法治国家的法律影响,但它能很好地结合了本国的实际情况,并有所创新,在行政程序立法上创造的行政指导、听证会等就是一个很好的例证。对现代行政程序法进行制度创新我们也具有自身充分的条件,如兼听则明、偏听则暗的传统法制思想,建国后形成的走群众路线的工作方法以及为公众熟悉的“座谈会”等,都是不可多得的行政程序法律本土资源。“因此,我们即使承认制定法及与其相伴的国家机构活动是现代社会的必须,我们也不能因此误以为现代法治必定要或总是要以制定法为中心。社会中的习惯、道德、惯例、风俗等从来都是一个社会的秩序和制度的一部分,因此也是其法治的构成性部分,并且是不可缺少的部分。”^③

(三)行政程序立法的模式:近期单行法律,远期统一法典

行政程序法典是我们最终的目标,这是行政法治的基本要求。

① 参见应松年主编:《外国行政程序法汇编》,中国法制出版社 1999 年版。

② [法]罗迪埃著,徐百康译:《比较法导论》,上海译文出版社 1989 年版,第 8 页。

③ 苏力著:《阅读秩序》,山东教育出版社 1999 年版,第 174 页。