

序言

记录走向政府法治新时代的脚步声

我在社会科学领域的教学与研究生涯，一直与党的十一届三中全会起改革开放以来国家政治和法律体制的建设、发展和转型息息相关。回首四十年的学术生涯，我自上海到苏州，而后又北上齐鲁，一直在公法研究和教学领域耕耘。四十年里，我见证并参与了故乡的苏州大学法学院从无到有，从弱到强的发展历程，而后又在齐鲁大地的山东大学法学院担任文科一级教授。古人云“一叶知秋”，在四十年后的今天，回首自己漫长的学思历程，我作为一名社会科学知识分子，在学术观点和治学理念上的发展与变化，在一定程度上反映了中国社会科学大潮乃至整个政治情势和历史背景的发展与变化，是中国改革开放四十年来中国社会科学巨大变迁的小小脚注。

因此，我的学生、现在是华东政法大学教授、博士生导师的章志远教授劝说我把近四十年来留下的文字整理一下，集成一套法学研究文集或选集。对此，我一直很犹豫。岁月不居，时节如流，我平时也很少用心留存自己的文字记录，好多过去的手稿、发言记录、政协提案都散失殆尽。况且时移世换，沧海桑田，改革开放以来的四十年，堪称中国历史上变化最快的四十年，无论我个人还是整个中国社会科学界，在思维方式、研究方法和学术观点上，都经历过了巨大的转变，相对而言，那些过去的文字多是我国法学恢复和初创时期往往带有稚嫩印记的作品，能否给今后的社会科学研究提供营养和价值，也有待检验。缘此，我总提不起做这件事的信心和决心。但章志远教授的一番苦心着实感动了我，他说散佚的文字尽可能由他和他的学生帮我收集，在电脑时代寻找往昔文字的踪迹，并不算一件太难的事情。就这样，我在热心的弟子们的推动下，勉力开始做这件事。我鼓励自己，也许在人生夕阳晚霞之时做这件事还有一点意义，倘使能留下一点时代的真实的记录，留下一点个人的文字痕迹总归是件幸事！

正如我的同行姜明安教授在他的《法治的求索与呐喊》一书序言中所说的那样：“因为历史是无法改变的，中国行政法和行政法学发展的道路就是这样走过来的。我们这一辈人有责任让下一辈和下下一辈人知道，中国的行政法、中国的行政法治、中国的行政法学、中国的行政法人是在什么样的基础上起步，经历过什么样的曲折道路才走到今天这个路口的。”我的初衷和想法和姜教授大致相同。尤其是我这个年龄，学术上已经难有惊人创新之举，能继续学习、吸收新知识，能跟上新时代的发展不至于落伍，已是奢望，如果还能为人留下一点学术文字痕迹，则是我所希求的贡献了。本着留下探索的脚印和真实的历史记录的宗旨，我在学生们的协助下经过一番努力，初步编写成这几卷文字，算是一个交代。

关于本文选的内容，最初的考虑是把我政治学、宪法学、法理学等各领域的论文加

以选择,后来基于种种原因考虑还是紧缩范围,决定以行政法学为重点进行筛选,定名为《走向政府法治的新时代》,该文选分为五卷——《行政法学基础理论研究(上)》、《行政法学基础理论研究(下)》、《行政行为法和行政程序法研究》、《行政救济和弱势群体权益保护研究》和《走向新时代的中国法治政府建设——杨海坤教授行政法学思想研讨》。全书前四卷文章从我四十年来发表过的所有行政法论文中筛选出来,最后一卷为我的部分博士生所撰写(非常遗憾的是,由于篇幅所限,本书只收入了博士生们的行政法学研究心得,有关宪法学研究心得只能割舍)。文字尽可能保存原来模样,实在必须修正的稍作修正。章志远教授认为本书既是我四十年来法学学术生涯的总结,也是我国行政法学科由无到有、由小到大的时代见证。为此,他在百忙之中还协助我为每篇所选文章认真撰写了按语,简略说明了选择这些文章的背景和意义,以彰显这些文章的效果。

笛卡尔曾云“我思故我在”,于我而言,社会科学领域研究成果的价值贵在创新,贵在对社会发展和进步有所推动。有一段话说得好:“人生就像大海,如果没有与暗礁碰撞起的浪花,就会失去了那原有的壮观;生活如果仅求得一帆风顺,也将失去了存在的魅力。”在这个世界上,每一个人都是一个独立的存在。一个人的一生就是一部历史,一个学者一生的思考可能就是一部思想史。我对人文社会科学的喜欢可以说始于幼年,在小学时,我的作文就被语文老师用于高年级“听写”。大概是受父兄影响,我对文学,尤其是中国古典诗词、古代小说长年充满兴趣。记得二十世纪五十年代,尚在初中的我就痴迷读报,关心时事,对当年“早春天气”以及夏天形势的突变知之甚详;高中起我除了必须学好数理化等课程之外,课余开始有兴趣的就是文史哲,尤其开始喜欢和琢磨政治理论之类的知识。因此,当1962年我高中毕业之际,班主任是位物理教师,他希望我填报清华大学或者中国科学技术大学,而我告诉他准备报考文科时,他大吃一惊!我起初想报考北京大学中文系或复旦大学新闻系,中学校长和教导主任则动员我报考中国人民大学哲学系,因为人大是当年他们曾经憧憬而没有实现愿望的学校。1962年实行的是新中国成立后最严苛的“宁缺毋滥”招生政策,考上大学的同学真是“凤毛麟角”。我记得高中这三年,正遇到国家三年自然灾害时期,环境特别困难,有一首打油诗描述我当时刻苦学习的情境:“身无半文钱,腹作干雷鸣;潜心猛攻书,争取上北京。”由于我广泛阅读、刻苦准备,报考第一志愿终于如愿以偿。我特别清楚地记得那是在夏天一阵大雷雨之后,父亲浑身雨水拿着大学录取通知书进门欣喜地告诉我被人大录取了。半个多世纪后回想起来,那情景历历在目、恍如昨日!

犹记得初入中国人民大学,由于三年困难时期刚刚度过,北京生活还相当艰苦,但我就像小牛闯入菜园子一样贪婪地阅读与写作,以致常常失眠。然而人生就如长河里的一叶小舟,被政治和历史的大潮裹挟而难以自拔。到了大学三年级,囿于特殊的历史和政治情势,大学生们已经难以奢望一张安静的书桌了。那年头我们不是参加大小“四清”运动,就是搞“半工半读”和“社会调查”,直至“文化大革命”爆发,每个人都身不由主被卷入到当时的“革命洪流”中去。1967年本应该大学毕业走上工作岗位,但由于学校“武斗”,两派学生都毕不了业,直到1968年两派“大联合”才急匆匆走出大学校门。但当时大学毕业,无业可就,我始得响应“接受工农兵再教育”号召,到部队“大熔炉”中去“锻炼”。在军垦农场劳动期间,外语是禁止读、禁止讲的,否则就有“里通外国”之嫌,除了劳动外,几乎

无书可读。在结束两年农场艰苦劳动之后,我被安排到上海远郊农村一所交通极其不便、晚间尚无电灯照明的“戴帽子小学”教那里的第一届初一学生,教学之余能看到的只是“两报一刊”,什么书籍都找不到。曾跑到青浦县图书馆想借一本新中国1954年宪法^①,自然是找不到的,工作人员还以为我精神有病。在无法消磨时间之际,当时唯一畅销的郭沫若著《李白与杜甫》成为我阅读唐诗的“宝书”,但不久我对这位老先生的蓄意“扬李贬杜”十分不满,洋洋洒洒写下了为杜甫鸣冤叫屈的十多万批评文字,还懵懵懂懂投给当年红得发紫的上海“大批判组”编辑的《学习与批判》杂志,结果当然是不会刊用的。

十年蹉跎,等到“文化大革命”结束,知识分子全体感到了前所未有的解放。这种痛快之感只有亲身经历的人,才能够深刻体验。培根曾说过“有婚姻者,其命定矣”,在四十年前的乡村中学,如果“安分”一点,我也许可以伴着一届届高中生毕业直至平静退休。但我不满足于此,尤其是在邓小平同志及时发出恢复我国政治学、法学、社会学、国际法学等社会科学研究的召唤下,我内心冲动、充满憧憬,毅然报名参加了1980年中国社会科学院在全社会罗致社会科学人才的考试,终于考上了中国社会科学院政治学所,随后我因家庭的原因要求留在上海工作,并安排到上海社会科学院法学研究所宪法研究室开始从事法学研究。当时国家面临全面修改宪法的任务,而我在史上罕见的思想解放运动的熏陶下思考最多的,正是如何深刻总结“文化大革命”以来的惨痛历史教训,以及如何才能实现中国的民主与法治,防止重蹈“文化大革命”的泥潭。记得在报考中国社会科学院政治学所后来留在上海社会科学院宪法所时带的“见面礼”就是一份近十万文字的“修宪建议书”,为1982年的宪法修改提供意见。非常可惜,这些材料如今都湮没在岁月长河里,难以回溯。

岁月倥偬,四十年真是弹指一挥间。我的一个最年轻的本科学生(他在国外攻读法学博士,现已学成归来)在我七十五虚岁时给我写了这样一段话,他说:“我的老师的一生,其实是一代中国知识分子的缩影:早年坎坷,中年奋进,晚年在学术和政治两大旋律中寻找平衡和协调。漫长的岁月和生活中,老师在不同角色变换中一以贯之的,只有中国传统带来的良知和家国情怀。”正所谓知我者,谓我心忧;不知我者,谓我何求!几十年学海沉浮带给我的一条体会是:中国知识分子,尤其是文科知识分子绕不过去的问题是学术与政治的关系。法学、政治学更是离不开与现实政治情势和广大历史背景的关系。完全脱离政治情势和历史背景的社会科学,在当下的中国,是不可能存在的。尤其是法学,深深地打上时代的烙印,必须回应时代的需求。

回顾自己的四十年来学术生涯,我的研究旨趣主要涵盖政治学、法哲学、宪法学和行政法学四大领域,其中尤以行政法学为重心。我的第一部行政法学专著就是二十世纪八十年代末写就的《中国行政法基本理论》,而我在行政法学领域的基本观点则随着时代思潮的变迁而不断转型。因为二十世纪八十年代初我国行政法学还处于初创期,并未与其他临近的社会科学完全割裂,我的早期行政法学思想和观点也带有明显的政治学和其他部门法学的烙印。从二十世纪八十年代第一个响应“行政法理论基础”讨论,在应松年、朱维究、方彦等学者首创“为人民服务论”之后,我经过一番思索,提出了包含“服务论”思

^① 《中华人民共和国宪法》以下简称“宪法”。全书各法用法均同。

想的“人民政府论”；随后在九十年代初，我的头脑中开始萌发建设法治政府的想法，我把改革开放初期十余年的论文结集定名为《市场经济、民主政治和法治政府》，其用意即在于此；九十年代初我明确将“人民政府论”转型为更能反映行政法精髓的“政府法治论”。三十余年来，我对行政法基本理论的理论信仰和执着着重反映在对“政府法治论”的研究、宣传和实践方面，我门下的许多杰出的博士生、硕士生甚至本科生都追随、深化、发展甚至超越了我的有关思想，因此如果说有“杨门学派”的话，也许研究和宣扬“政府法治论”算是一大特色。本文选的第一、二卷比较集中反映“政府法治论”本身的诠释，第三、四卷则更侧重于对于“政府法治论”在行政程序、行政行为、行政救济、弱势群体利益保护等行政法各具体领域的运用和拓展。最后一卷是我的学生们对我学术思想的讨论和研究，其中相当一部分文章也把焦点放在“政府法治论”的诠释、阐发和运用上，这也是最使我感到欣慰的！

与年轻一代的学者相比，我的学术生涯开始时，已近不惑之年。上海社会科学院为我提供了走上社会科学研究道路的起点，让我从事法学研究做了初步的尝试，我还记得：当自己的文章最早被印成铅字，刊登在学术刊物上时，我是何等的喜悦！在获得助理研究员中级职称后由于家庭原因我回到了故乡苏州，在苏州大学法学院（法律系）的三十多年工作中，除了曾担任院领导职务、为师生服务之外，我一直把教学与研究双重任务作为天职。尽管也有多次作为党外人士从政和去首都北京或省会南京进行教学和科研活动的机会，但我还是感觉自己适合在家乡的高校工作。在苏大法学院工作期间，最温馨和舒心的事情就是能为家乡法学院的学科建设、人才培养以及硕士点博士点建设作出自己应有的贡献。命运乖巧却更值得使我欣慰的是，在我即将在苏州大学退休之际，时任山东大学校长的徐显明教授把我聘为该校的文科一级教授，因而使我延续了学术和教学生命。山东大学工作八年可以说是我最后的一段教学与研究生活，在山大师生中我遇到了很多好人好事，至今感念于怀。

“事非经过不知难”，让古老的中国走向民主与法治是一桩漫长而艰难的工程，值得庆幸的是我成为了这一伟大工程建设过程中的一名见证者、亲历者、建设者。经历十年浩劫之后，党的十一届三中全会迎来了中国历史发展的新纪元，我们作为“文化大革命”废墟上涅槃重生的中生代（有人把我们这特殊的一代戏称为“老五届”大学生，指1961年至1965年进入高校，1966年至1970年毕业的大学生），对历史的大变局也有属于我们一代的独特感悟。想当初，憧憬法治使自己浑身是劲，眼前是一片光明，真有“指点江山、激扬文字”的感觉。但经过近四十年的探索和研究，方知民主与法治的道路不可能像北京长安街那样笔直坦荡，在通往民主与法治的道路上，任何一点进步都充满艰辛，有时难免还会有曲折和反复。就以《行政诉讼法》的诞生、实施来说，就经历风风雨雨、坎坎坷坷；即使《行政诉讼法》已经作了许多修改和调整，在目前的法律实践中，这部行政法典依然遇到许多困惑和困难。制定一部统一的、具有中国特色的行政程序法典也仍然是行政法学人的梦想，尽管民法典的出台给了我们更多希望和信心。2004年国务院《全面推进依法行政实施纲要》曾希望“经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现法治政府的目标”。2020年党的十九届五中全会公报则实事求是提出，到2035年，中国将“基本建成法治国家、法治政府、法治社会”。可见，建设法治政府是一个长期艰苦奋斗才能实现的目标。法治从

梦想到现实甚至不是一两代人能够完成的任务,需要百折不挠的坚持、坚忍不拔的信心和一往无前的勇气。就我的个人体会而言,于古稀之年谈“法治”和“政府法治”,其意义与分量与几十年前比,已难以同日而语。现在,中国已经进入了习近平法治思想指引的中国特色社会主义法治新时代,我的那些文字仅可视为走向这个新时代脚步的浅显历史踪迹。

日月如梭,岁月如歌。古人云:人生七十古来稀。于今则人生七十小弟弟。反思人生,总有一点感悟。首先,古今中外贤者都有一个共同特点,那就是“惜时”。西谚说时间是人能消费的最有价值的东西。孔老夫子则有名言曰:“逝者如斯夫,不舍昼夜。”到了我这把年龄,最敬佩的人生态度也许就是古人老骥伏枥,志在千里的精神了!人生就是新陈代谢的过程,进取精神断不能少。人只有不断进取,不断吸纳新生事物,不断抛弃腐朽渣滓,才能推陈出新,永葆青春!

另外,除了“惜时”的时间观之外更重要的是生命观或者称之为“生死观”。有一篇文章给我极深的印象,其标题是:我们是一个没有死亡教育的民族,说在中国,很多人都是大限已至时,才第一次认真思考死亡。正如有人曾指出的:“中国人讨论死亡的时候简直就是小学生,因为中国从来没有真正的死亡教育。”然而,“只有透彻的死亡教育,才使人明白生命的意义”!我以为,人生是个圆,每个人从零开始,最后归于零,但圆有大有小,内涵各不相同;每个人的人生都是一本书,出生是封面,死亡是封底,章节内容大不一样;我们虽然无法改变封面前和封底后的事情,但书里的故事情节,我们却可以自由书写。哲学家罗素在他的美文《如何平静老去》中所写:“一个人的个体存在,应当像一条河流:初时涓涓细流,狭隘地囿于两岸之间,欢乐地跃过岩石、飞身瀑布。继而,河流渐渐变宽、两岸退去、水流愈发平静,最终波澜不惊地汇入大海,毫无痛苦地失去其个体的存在。一个人倘若在暮年之际对自己的生命能作如是观,便不会为怕死而痛苦,因为他所钟爱的东西将会继续存在。”罗素的生命观正是我的座右铭。2018年于我而言,是永远值得记忆的一年。这不仅是我国伟大的改革开放第四十个年头,而对我个人来说,又是我离开山东大学的文科一级教授岗位,全身荣退之年。在这一年秋天我的心脏被发现患有严重疾患并去北京阜外医院成功安装了支架,这一身体上的变化促使我抓紧时间整理自己四十年来的研究心得,终于在2019年新中国成立七十年之际完成了这项任务。古人云:“立功、立德、立言。”人生道路虽然漫长,但决定其功德是否圆满的人生历程,往往是看他是否在晚年还愿意继续作出努力和尝试,诚哉斯言!有位文艺界人士在发表2019新年感想时说“名利只是人生当中的一部分”,又说“真正的幸福是老年幸福”。我想,编辑出版我的这几本小书的意义也许就在于此!

本书原定最迟于2019年付梓出版,但由于种种原因,特别是2020年遇到了新冠肺炎疫情在全球大爆发,似乎改变了一切,改变了社会生活的方方面面,改变了人际关系、生活方式、思维方式、人生态度……,疫情使人类深刻地反省,使人们受到的教育、获得的知识,超过了以往生命历程的总和,尤其使我们更懂得生命的价值和友情的珍贵,正是在这样的大背景下今日捧读这五卷文选使我更怀感恩之情!如果没有山东大学的资助,这五卷是不可能面世的。而如果没有章志远教授和他的团队全心全意地协助和努力,不可能编辑好全书;没有我的亲人、朋友和学生们的的大力支持和鼓励,也不可能有追忆岁月文选的出版,在此应该向部分论文的合作研究者表示特别的感谢!另外,苏州大学法学院在我退休

之后,仍然破例给我保留安静研究的办公场所,使我十分感激。我的朋友王宝明为我联系了出版社,也应该特别感谢。最后,如果没有中国民主法制出版社刘海涛社长、曲静主任的支持和帮助,尤其是周冠宇编辑在疫情爆发背景下仍不分昼夜、一丝不苟地悉心投入,这套选集也不可能以如此精美的形式呈现在诸位面前!总之,需要感恩的人还很多很多,在此,谨向一切关心和帮助过我的亲人、朋友、学生们致谢致敬!

2021年的新年钟声已经敲响,东方即将迎来新年第一束曙光,我的心中反复默咏:“向死而生,告别2020!生生不息,祝福2021!”但愿2021年将给人类、给每个家庭和个人带来吉祥,带来顺风顺水,带来全新的希望!

杨海坤

2021年元旦于姑苏

目 录

序言 记录走向政府法治新时代的脚步声

► 第一卷 行政法学基础理论研究(上) / 1

第一章 建立强有力的政府工作系统和业务指挥系统

——学习《邓小平文选》关于首长负责制的论述 / 3

一、批判借鉴资本主义的行政管理经验,在实践中形成马克思列宁主义的首长负责制思想 / 4

二、总结我国革命和建设中的行政管理的经验教训,建立强有力的政府工作系统和业务指挥系统 / 7

三、认真学习《邓小平文选》,进一步发展和完善我国行政管理中的首长负责制 / 10

第二章 我国社会主义行政法的民主性和科学性 / 14

一、行政法的发展过程是其民主性、科学性不断加强的历史过程 / 14

二、社会主义行政法是民主性和科学性的高度统一 / 15

三、加强民主性和科学性是建设具有中国特色社会主义行政法的根本方向 / 17

第三章 我国行政法学研究中若干问题的讨论情况 / 20

一、如何理解行政法这一概念的内涵? / 20

二、前资本主义社会有没有行政法? / 21

三、我国行政法学的基础理论和行政法的基本原则是什么? / 21

四、行政法律关系有什么特点? / 22

五、行政机关和行政工作人员的范围如何确定? / 23

六、我国行政法学是否应该研究行政行为? / 24

七、行政机关有无立法权? / 24

八、我国是否应实行授权立法? / 25

九、哪些机构具有行政处罚权?法人能否成为行政处罚对象? / 26

十、如何理解行政监督?如何进行行政监督? / 26

十一、我国应当建立怎样的行政诉讼制度? / 27

第四章 民法通则的公布和我国经济行政法的发展 / 29

一、一个值得商榷“经济法”的概念 / 29

二、我国经济行政法的发展方向 / 32

第五章 论行政机关的自由裁量行为及行政法上对它的控制 / 35

- 一、行政机关自由裁量行为的概念 / 35
- 二、行政机关运用自由裁量权的必要性 / 36
- 三、行政法上对行政机关自由裁量 / 38

第六章 西方国家常任文官制中值得借鉴的某些经验 / 42

- 一、实行公开考试、择优录用制 / 43
- 二、实行职位分类、严格责任制 / 44
- 三、实行严格考核、论功晋升制 / 45
- 四、实行严格培训、合理流动制 / 46
- 五、实行权益保障、权力监督制 / 47

第七章 论我国行政法学的理论基础 / 49

- 一、政府由人民产生 / 50
- 二、政府由人民控制 / 52
- 三、政府为人民服务 / 53
- 四、政府对人民负责 / 54
- 五、政府与公民的关系平等化 / 55

第八章 试论我国行政法的实质渊源和形式渊源 / 58

- 一、法的实质渊源和形式渊源 / 58
- 二、我国行政法的实质渊源 / 58
- 三、我国行政法的形式渊源 / 61

第九章 论行政紧急权力 / 65

- 一、国外行政紧急权力行使的概况 / 65
- 二、我国行政紧急权力行使的必要性和依据 / 68
- 三、把行使行政紧急权力纳入法制轨道 / 70

第十章 我国行政法的民主化、科学化发展展望 / 74

- 一、我国行政法的民主化 / 74
- 二、我国行政法的科学化 / 78

第十一章 法治、公平、文明、廉洁、效率

——社会主义市场经济对行政执法的基本要求 / 81

- 一、法治是市场经济对行政执法提出的最根本要求 / 81
- 二、公平是对行政执法适应市场经济管理需要的内在要求 / 83
- 三、文明是现代社会对行政执法提出的崭新要求 / 84
- 四、廉洁是目前条件下对行政执法提出的起码要求 / 86
- 五、效率是市场经济秩序对行政执法提出的最直接的要求 / 87

第十二章 行政法的理论基础

——政府法治论 / 90

第十三章 现代行政公共性理论初探 / 92

- 一、公共性是现代国家行政诸特征中最基本的特征 / 92

二、民主性是现代行政公共性内涵深化和外延拓展的根本动力 / 95	
三、行政公共性与行政法学理论基础的关系 / 95	
四、行政公共性理论对我国行政法发展的意义 / 97	
第十四章 加入世界贸易组织与中国政府改革 / 99	
一、引言 / 99	
二、要转变为高度民主的政府 / 101	
三、要转变为有限、控权的政府 / 102	
四、要转变为透明、阳光的政府 / 104	
五、要转变为责任、服务的政府 / 105	
六、要转变为高效、程序的政府 / 106	
七、要转变为中立、公正的政府 / 107	
八、要转变为廉洁、诚信的政府 / 108	
九、要转变为理性、法治的政府 / 109	
第十五章 行政法哲学的核心问题：政府存在和运行的正当性 ——兼论“政府法治论”的精髓和优势 / 112	
一、对于部门法哲学的一种理解 / 112	
二、行政法哲学——政府法治论的核心思想 / 113	
三、行政法哲学——政府法治论的人性基础 / 115	
四、政府法治论与其他行政法哲学流派优劣之比较 / 116	
五、结语 / 120	
第十六章 物权法对构建法治政府的积极推动和深远影响 ——从公法学角度透视 / 121	
一、物权法对推动法治建设、构建法治政府的重要意义 / 121	
二、物权法对法治政府行为的深刻影响 / 124	
三、构建并完善与物权法实施相呼应的法治政府工作机制 / 126	
► 第二卷 行政法学基础理论研究(下) / 129	
<hr/>	
第一章 我国实行行政法治的十二条基本经验 / 131	
一、首先应该实现宪法体制下的行政法治 / 131	
二、必须实现司法监督下的行政法治 / 132	
三、必须实现授权与控权相统一的行政法治 / 132	
四、必须实现形式与实质相统一的行政法治 / 132	
五、必须实现消极功能与积极功能相统一的行政法治 / 133	
六、必须实现实体公正与程序公正相统一的行政法治 / 133	
七、必须以普遍推行行政公开制度为前提实现行政法治 / 134	
八、必须以谋求行政相对人的参与合作为桥梁实现行政法治 / 134	
九、必须以规范政府内部权力平衡机制为内核实现行政法治 / 135	

- 十、必须以理性监控行政裁量权为特征实现行政法治 / 136
- 十一、必须以牢固确立政府守法观念为条件实现行政法治 / 136
- 十二、必须以加强和改善党的领导为保障实现行政法治 / 137
- 第二章 善治视野下服务型政府的塑造
 - 以国务院制定的《汶川地震灾后恢复重建条例》为例 / 138
 - 一、善治的理念与内涵——基于《汶川地震灾后恢复重建条例》的分析 / 139
 - 二、善治视野下服务型政府的特征 / 141
 - 三、善治视野下服务型政府的实现途径 / 144
 - 四、结语 / 146
- 第三章 行政法：中国特色社会主义法律体系之重要特色 / 147
- 第四章 软法国内化的演变及其存在的问题
 - 对“软法亦法”观点的商榷 / 150
 - 一、前言 / 150
 - 二、软法概念国内化的演变 / 151
 - 三、软法与硬法实效性保证要素关系分析 / 153
 - 四、现有软法理论对国家法理论与制度的冲击 / 157
 - 五、结语 / 160
- 第五章 “平衡论”与“政府法治论”的同构性
 - 以政府与人民法律地位平等为视角 / 161
 - 一、引言 / 161
 - 二、“平衡论”的效果在于谋取政府与人民的法律地位平等 / 161
 - 三、“政府法治论”的精髓在于追求政府与人民法律地位的平等 / 165
 - 四、“平衡论”与“政府法治论”殊途同归 / 168
- 第六章 中国(上海)自由贸易试验区负面清单的解读及其推广 / 171
 - 一、负面清单的上海试水 / 171
 - 二、负面清单的“放权”思维 / 173
 - 三、负面清单的正面价值 / 174
 - 四、负面清单热炒背后的冷思考 / 176
 - 五、如何成功推广上海经验 / 178
- 第七章 我国法治政府建设的历程、反思与展望 / 180
 - 一、我国法治政府建设历程的简要回顾 / 180
 - 二、我国法治政府建设的主要经验与特点 / 182
 - 三、我国目前法治政府建设中遇到的困难和问题 / 187
 - 四、解决目前问题的对策思路及对未来的展望 / 190
- 第八章 论乡镇政府与农民关系的优化
 - 从改善制度环境的角度切入 / 196
 - 一、问题的提出 / 196
 - 二、中国农村语境中乡镇和农民的现实互动 / 197

三、乡镇政府和农民关系的现实优化途径和措施 / 200

四、结语 / 206

第九章 法治政府：一个概念的简明史 / 207

一、法制政府：法治政府概念的缘起及局限 / 208

二、从“法制”到“法治”法治政府概念的生成语境和具体表述 / 210

三、行政法思维：法治政府概念的实践路径与前景阐发 / 215

四、结论：建构法治政府是寻找中国问题与世界经验共识的过程 / 217

第十章 共享单车的行政法调控

——兼评互联网新经济的行政法调控模型 / 219

一、引言 / 219

二、现状：野蛮生长与规制挑战 / 221

三、策略：调控主导的治理模式 / 224

四、模型：共享共治与多元应对 / 228

五、结语 / 235

第十一章 全面振兴东北的行政法治战略

——兼论政府法治论在摆脱“东北困境”中的意义和作用 / 237

一、问题提出：从东北困境到中国问题 / 237

二、东北症结：东北困境的问题研判 / 239

三、东北突围：全面振兴东北的法治引领 / 242

四、结语 / 247

▶ 第三卷 行政行为法和行政程序法研究 / 249

第一章 行政指导

——政府管理的一种新方式 / 251

第二章 论行政奖励 / 258

一、我国行政奖励的性质和作用 / 258

二、我国行政奖励的基本原则 / 260

三、进一步健全我国行政奖励制度 / 262

第三章 行政许可简论 / 264

一、行政许可的概念和性质 / 264

二、实行行政许可证照制度的重要意义 / 267

三、实行许可证照制度的基本原则 / 269

第四章 加强行政程序法的研究 / 273

第五章 我国行政执法的现状、困难与对策 / 274

一、我国行政执法的性质和特点 / 274

二、我国行政执法的现状和困难 / 276

三、对加强和改善行政执法工作的战略思考 / 277

第六章 行政执法程序合法性要件初探 / 282

- 一、行政执法主体必须明确表明有该项执法管辖权 / 282
- 二、行政机关必须设立公正无偏私的调查听证程序 / 284
- 三、行政相对人参与行政程序的各项权利须获得保障 / 285
- 四、行政执法各过程和环节的完成应有合理的时间限制 / 286
- 五、行政执法决定要有适当的表达方式和送达方式,决定必须基于记录作出,须具陈理由并教示法律救济途径 / 287
- 六、行政执法程序费用需以无偿为原则,有偿为例外 / 288

第七章 论我国行政程序法典化 / 290

- 一、有关行政程序法概念的看法 / 290
- 二、中国行政程序法典化的必要性 / 291
- 三、中国行政程序法典化面临的困难和我们的努力方向 / 295

第八章 遵守程序是实现行政执法价值目标的重要保障 / 298

- 一、研究行政执法程序的重要性 / 298
- 二、目前我国行政执法程序方面存在的主要问题 / 300
- 三、对行政执法程序的基本要求 / 302

第九章 关于行政听证制度的讨论 / 306

- 一、关于行政听证的由来及其法理基础 / 306
- 二、关于行政听证的含义、分类和性质 / 308
- 三、关于行政听证的功能和价值 / 310
- 四、关于行政听证的基本原则 / 311
- 五、关于行政听证的适用范围 / 312
- 六、关于行政听证主体 / 315
- 七、关于听证的具体操作问题 / 317
- 八、关于听证的效力 / 319
- 九、听证制度发展展望 / 321

第十章 行政指导比较研究新探 / 322

- 一、日本、韩国、我国台湾地区行政指导比较研究 / 322
- 二、对行政指导有关问题的探析 / 324
- 三、我国的行政指导及其所面临的问题 / 331
- 四、研究行政指导等“新型行政行为”在行政法学上的意义 / 334

第十一章 违反行政程序法行为法律责任比较研究 / 336

- 一、违反行政程序法的表现形态 / 336
- 二、违反行政程序法的法律责任之比较 / 338
- 三、对我国程序违法法律责任条款的设想 / 344

第十二章 中国行政指导的实践与理论研究 / 348

- 第一部分 行政指导的性质及若干理论问题 / 348
- 一、行政指导的性质 / 348

二、把握行政指导的概念应当注意的若干理论问题 / 352	
第二部分 行政指导价值论 / 356	
一、行政指导与市场经济 / 356	
二、行政指导与民主政治 / 357	
三、行政指导与行政模式转换 / 359	
四、行政指导的积极功能 / 361	
第三部分 行政指导控制论 / 363	
一、行政指导和法治行政的关系 / 363	
二、实体法控制 / 365	
三、程序法控制 / 366	
四、司法救济控制 / 367	
第四部分 行政指导发展论 / 370	
一、行政指导制度中存在的问题 / 370	
二、行政指导的实施建议及发展趋势 / 372	
第十三章 行政许可法立法精神解读 / 376	
一、行政许可法出台的必要性 / 376	
二、行政许可法的基本精神 / 377	
三、行政许可法的立法经验和实施中将面临的问题 / 381	
第十四章 现实基础与因应之策：中国行政程序法法典化之前瞻 / 384	
一、中国行政程序法法典化的现实基础 / 384	
二、中国行政程序法法典化的现实困难 / 387	
三、中国行政程序法法典化的因应之策 / 390	
第十五章 行政许可事后监管事关全局	
——以煤炭资源开采行政许可监管为例 / 392	
一、行政许可法对行政许可监管的规定 / 393	
二、与煤矿资源开采有关的许可 / 394	
三、煤炭资源开采的许可监管存在的问题 / 395	
四、完善我国行政许可的监管 / 396	
第十六章 法治体系建设中的难度与创新	
——以行政强制法的制定和颁布为例 / 399	
第十七章 行政行为概念的考证分析和重新建构 / 402	
一、行政行为概念的历史渊源、学说简介及学术归纳 / 403	
二、行政行为概念的观念史考察与分析 / 406	
三、重构行政行为概念的原因与方法 / 409	
四、着重围绕可诉性建构行政行为概念的动因 / 411	
五、对行政行为概念进行“盖楼”式重构的尝试 / 413	

▶ 第四卷 行政救济和弱势群体权益保护研究 / 421**第一章 对建立我国行政诉讼制度的思考 / 423**

- 一、行政诉讼制度的提出决非偶然 / 423
- 二、建立我国行政诉讼制度必须解决的几个理论问题 / 424
- 三、建立我国行政诉讼制度应该遵循的原则 / 426

第二章 对建立我国行政诉讼制度的再思考 / 429

- 一、行政诉讼制度是建立社会主义商品经济新秩序的有力保障 / 429
- 二、行政诉讼制度是我国政治体制改革的组成部分 / 430
- 三、行政诉讼制度的建立伴随着政治法律文化的新生 / 432

第三章 论建立我国统一的行政复议制度 / 434

- 一、建立统一的行政复议制度的必要性 / 434
- 二、行政复议制度的基本程序 / 436
- 三、行政复议制度的基本原则 / 437

第四章 行政侵权赔偿中的几个基本理论问题 / 439

- 一、行政赔偿与行政补偿的联系与区别 / 439
- 二、关于行政侵权行为的构成要件 / 440
- 三、行政侵权赔偿责任的性质 / 441
- 四、行政赔偿责任的归属 / 441
- 五、行政赔偿责任的归责原则 / 443
- 六、行政侵权赔偿的范围、方式和标准 / 444
- 七、行政侵权赔偿的程序 / 445

第五章 摆脱行政诉讼制度困境的出路 / 447

- 一、行政诉讼法实施情况堪为人忧 / 447
- 二、深入进行经济体制改革是推行行政诉讼制度的基础 / 448
- 三、稳步进行政治体制改革是推行行政诉讼制度的关键 / 450

第六章 我国行政诉讼制度步履维艰的原因探析

——从剖析传统法律文化的消极影响入手 / 454

- 一、行政诉讼法实施中的隐忧——从一些数据观察问题 / 454
- 二、现代行政诉讼制度的文化基础 / 456
- 三、我国的行政诉讼制度是法律移植与改造的产物 / 458
- 四、我国古代文化与现代行政诉讼制度存在着明显的差异与冲突 / 460
- 五、铲除传统法律文化中消极影响的积极途径 / 462

第七章 中外行政诉讼第三人制度比较研究 / 465

- 一、行政诉讼第三人的种类 / 465
- 二、行政诉讼第三人的范围 / 468
- 三、行政诉讼第三人的法律地位 / 470
- 四、行政诉讼第三人参加诉讼的程序 / 472

五、对完善我国行政诉讼第三人制度的启示 / 473	
第八章 中国公益诉讼的基本理论和制度 / 475	
一、公益诉讼的基础理论探析 / 475	
二、公益诉讼的制度建设 / 479	
第九章 修法要义在于理论之先行 / 485	
一、深入总结行政诉讼法实施的经验和教训是法典修订的基础 / 485	
二、准确把握行政诉讼制度的根本目的是法典修订的灵魂 / 487	
三、敏锐洞察全球行政诉讼发展规律是法典修订的关键 / 488	
四、根据中国国情借鉴不同法系相关制度是当前法典修改面临的重大抉择 / 490	
第十章 渐进发展中的中国行政诉讼法学研究 / 492	
一、阶段性推进的中国行政诉讼法学研究路程 / 492	
二、值得反思的中国行政诉讼法学研究现状 / 497	
三、中国行政诉讼法学研究之基本走向 / 500	
第十一章 社会转型时期的行政诉讼法修改 / 505	
一、行政诉讼制度变迁之模式：强制性变迁抑或诱致性变迁 / 505	
二、行政诉讼与民事诉讼之关系：共性抑或个性 / 507	
三、行政诉讼目的之定位：权利救济抑或监督行政 / 508	
四、法院行政审判功能之预期：司法能动主义抑或司法克制主义 / 510	
第十二章 我国行政诉讼调解制度的理论探索和初步实践 / 512	
一、行政诉讼调解机制实际运行和进展状况 / 512	
二、我国学界对行政诉讼调解制度讨论的基本情况 / 514	
三、笔者对中国行政诉讼调解制度研究的几点基本看法 / 520	
第十三章 对于摆脱行政诉讼法实施困境的反思 / 523	
第十四章 行政复议的理念调整与制度完善	
——事关我国行政复议法及相关法律的重要修改 / 526	
一、问题的起源：学界关于行政复议困境及出路的思考 / 527	
二、正本清源：对于当前主流观点的审视和反思 / 528	
三、追根溯源：导致目前行政复议困境的原因到底有哪些 / 534	
四、夯实行政复议制度的理论基础，并进行理念调整与更新 / 536	
五、完善我国行政复议制度的几点具体建议 / 541	
第十五章 社会主义新农村建设中的农民权利保障问题探析 / 546	
一、农民权利保障对社会主义新农村的建设具有重要的意义 / 547	
二、农民权利保障存在严重缺陷的原因分析 / 549	
三、在建设社会主义新农村中保障农民权利的几点意见 / 551	
四、结语 / 554	
第十六章 城乡一体化过程中农民土地权益维护的法律设计 / 555	
第十七章 弱势群体权益公法保护的理论基础 / 558	
一、人民与国家关系中的民本主义 / 559	

二、文明社会中的人道主义 / 559

三、市场竞争制度中的公平正义思想 / 560

四、社会秩序中和谐稳定理论 / 561

第十八章 宪法平等权与弱者权利的立法保障

——以老年人权益保护立法为例 / 562

一、宪法平等权的基本涵义及其基本要求 / 562

二、我国现行弱者权利立法保障之不足及其成因分析 / 564

三、以宪法平等权的实现为起点和归宿,完善弱者权利保护的立法制度 / 568

第十九章 信访救济的功能选择与治理路径

——从弱势群体公法保护的视角 / 572

一、弱势群体寻求信访救济的原因考察 / 572

二、信访救济的功能异化与回归 / 574

三、信访救济的现实困境与操作难题 / 576

四、法治视野下信访救济的治理路径 / 578

► 第五卷 走向新时代的中国法治政府建设

——杨海坤教授行政法学思想研讨 / 581

本卷序言 “四个全面”战略布局下全面推进法治政府建设——杨海坤 / 583

一、“四个全面”重大战略布局下的法治政府建设 / 583

二、法治政府涵义及其主要特征 / 588

三、以紧密联系社会主义法治体系建设来加快法治政府建设 / 593

上篇 行政法治篇 / 600

形式作为而实质不作为行政行为探讨

——行政不作为的新视角——黄学贤 / 600

引 言 / 600

一、形式作为而实质不作为行政行为的涵义及其构成要件 / 602

二、形式作为而实质不作为行政行为与相关概念辨析 / 609

三、研究形式作为而实质不作为行政行为的重要意义 / 610

论相对集中行政许可权改革的基市问题——王克稳 / 615

一、相对集中行政许可权的改革及其涵义 / 615

二、相对集中行政许可权改革的必要性 / 617

三、相对集中行政许可权改革的合法性 / 620

四、相对集中行政许可权改革的合理性 / 622

五、相对集中行政许可权改革的技术性 / 623

开放合作型行政审判模式之建构——章志远 / 625

一、问题的提出 / 625

二、封闭对抗型行政审判模式的受挫 / 627

- 三、开放合作型行政审判模式的初现 / 634
- 四、开放合作型行政审判模式的展开 / 640
- 五、结语：理解行政审判的“中国模式” / 644
- 《人权宣言》中的行政法思想——曾祥华 / 645
 - 一、天赋权利的法律确认 / 645
 - 二、自由作为行政法的前提 / 647
 - 三、法律面前人人平等与正当程序雏形 / 649
 - 四、宪法规制行政法方向 / 650
- 公众参与地方立法的困境与对策——顾爱平 / 652
 - 一、公众参与地方立法面临的困境 / 652
 - 二、公众参与地方立法的路径选择 / 654
 - 三、结语 / 662
- 刑事诉讼中的行政诉讼
 - 刑事诉讼行政先决问题之司法审查——马生安 / 663
 - 一、行政先决问题：刑事诉讼中容易被忽视的一个重要问题 / 663
 - 二、行政诉讼程序：刑事诉讼行政先决问题司法审查的应然选择 / 665
 - 三、他山之石：刑事诉讼行政先决问题司法审查制度之域外考察 / 666
 - 四、刑事诉讼行政先决问题司法审查的模式选择与制度构建 / 668
 - 五、结语 / 671
- 困境和对策：试论完善我国不当解雇的法律救济措施——沈同仙 / 673
 - 一、复职判决执行困境——一个案例引出的问题 / 673
 - 二、作为不当解雇法律救济措施的“复职”和“赔偿” / 674
 - 三、劳动合同特质对复职救济方式的制约 / 676
 - 四、世界主要工业化国家不当解雇救济措施的考量因素及其对我国的启示 / 677
 - 五、我国不当解雇救济措施法律规定的反思 / 682
 - 六、完善我国不当解雇救济措施的建议 / 686
- 论构建有效的行政问责法律制度——陈党 / 690
 - 一、行政问责的内涵和功能 / 690
 - 二、行政问责实践中存在的主要问题 / 693
 - 三、行政问责应遵循的原则 / 697
 - 四、完善行政问责的对策和建议 / 700
- 政府信息公开条例第十三条的法律解释及适用——李瑰华 / 704
 - 一、司法解释对行政解释的尊重与保留 / 704
 - 二、学界对行政解释的认同与分歧 / 706
 - 三、两种解释方法对行政解释的检讨 / 707
 - 四、回归服务立场的行政解释修正和适用 / 709
- 行政许可后续监管体系中双罚制引入问题研究——徐晓明 / 712
 - 一、组织监管异质性：双罚制引入之基本客观前提 / 712