

## 行政法的全球视野\*

### ——行政法学研究的新方法

江国华 李 鹰

**内容提要:**以跨国研究课题为依托的全球学术研究网络,正在以诸如“全球行政法体系”之名得以逐渐整合;由此,伴随着“全球治理”理论之发展而诞生的“全球行政法”,已经由一个学理性概念演变成为全球行政法研究的一种视野、一种方法和一种诉求。这种视野或者方法,既是全球化理念在行政法学中渗透的产物,也是推进行政法研究走向全球化的内在要素。

**关键词:**全球行政机构 全球法律治理 全球行政法 行政法研究全球化 全球跨国政府

江国华,武汉大学法学院教授、博士生导师。

李鹰,武汉大学法学院宪法学与行政法学专业2009级博士研究生。

行政法学研究视野的全球化趋向,渐次成为学界共识——行政法学的研究场域不再局限于本国行政法及其现象,而是广延至他国行政法热点议题,由此,其研究视野扩及全球,其定位与未来走向正从国内层面向全球层面漂移,全新的“全球行政法体系”研究命题亦趁机兴起。

### 一 研究理念之全球化

随着全球跨政府规制管理范围的扩展,全球治理理念<sup>[1]</sup>为行政法的发展注入了新的生长因子——行政主体被附加上全球治理者的身份,各类企业、非政府组织、国内政府和国际

\* 武汉大学人文社会科学“70后学者学术计划”支持项目相关成果。

[1] 对全球治理至今并没有一致的、明确的定义,类似的概念还有:“世界政治的治理”、“国际治理”、“世界范围的治理”、“国际秩序的治理”和“全球秩序的治理”等。大体上说,所谓全球治理,指的是通过具有约束力的国际规制解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题,以维持正常的国际政治经济秩序。俞可平:《全球治理引论》,载《马克思主义与现实》2002年第1期。

组织及公私混合型机构共同成为全球治理的主角；<sup>[2]</sup>一些行政规制决定也不仅限于在国内层面执行，而在全球领域内衍生出了新的全球行政法体系。在理论层面，行政法学研究与政治学、经济学原理相互作用，行政法与一国国际法、商事法律或多国行政法律一并成为当前全球治理规则的来源。这愈发促成了行政法发展的全球化趋势——不再满足于如何完善国家治理之法，更在于如何推动跨国规制体系的建立与跨国政府或机构间的规制合作。

### （一）全球治理进程中的政府改革

随着全球化时代的来临，人类政治过程的重心正在从统治走向治理，从善政走向善治，从政府的统治走向没有政府的治理，从民族国家的政府统治走向全球治理。<sup>[3]</sup>学者们早已承认，全球化是近年来各国政府改革的核心推力，<sup>[4]</sup>这些改革既包括针对政府机构配置和权力运作的，也涉及人力资源管理等诸多方面。更重要的是，当前的政府改革应该向综合化的方向发展，不仅倾注于国内机构改革，还应着手于跨区域政府间的国际合作。而全球治理将进一步扩宽国际间各行政机构对话的空间，带动各国的行政法和政府管理的革新——政府改革的目标应由“责任政府”转向“民治政府”，相应地，行政法作为规范政府行政行为之法，其发展重心则应当从“权力限制之法”转向“权力规制之法”。<sup>[5]</sup>

### （二）全球跨国公司的行政法治理

“全球治理”理念的生成对应着“地球公民”概念的出现，这打破了对行政行为规约的疆域界限，全球范围内国际行政主体的平等地位为“推荐性标准”在全球行政治理中的应用预设了可能性。推荐性标准又称“非强制性标准”或“自愿性标准”，原本适用于国际贸易领域。由于越来越多的商事活动超越了一国边界并且涉及到多国行政法律的规定，使得各国对私人商事活动的法律裁判愈加复杂。诚然，改变一项国际条约比解释各国法律更为困难，而通过设立标准却可以在一定范围内获得最佳秩序，“推荐性标准”作为新生的全球行政法的组成部分，其优势在于通过各国立法部门间的非正式合作解决了跨国法规的适用问题，它扩宽了一国行政权力的管辖范围，将各国行政机关、国际公法、国际私法以及国际公民私域空间等因素囊括其中。<sup>[6]</sup>因此，给予这些权力主体一些自由裁量的空间，以有效规制各机构间特别是行政机构间的商事行为，也不失为当前一项权宜之计。<sup>[7]</sup>

[2] 全球治理不仅意味着正式的制度和组织——国家机构、政府间合作等——制定（或不制定）和维持管理世界秩序的规则和规范，而且意味着所有其它组织和压力团体——从跨国公司、跨国社会运动到众多的非政府组织——都追求对跨国规则和权威体系产生影响的目标和对象。很显然，联合国体系、世界贸易组织以及各国政府的活动是全球治理的核心因素，但是，它们绝不是唯一因素。如果社会运动、非政府组织、区域性的政治组织等被排除在全球治理的含义之外，那么，全球治理的形式和动力将得不到恰当的理解。戴维·赫尔德等：《全球大变革：全球化时代的政治、经济与文化》，社会科学文献出版社2001年版，第70页。

[3] 俞可平：《全球治理引论》，载《马克思主义与现实》2002年第1期。

[4] 在市场经济全球化趋势下，一国政府所要面对的是一个由全世界所有开放国家经济组成的大市场，这种市场的力量不再是任何一国的政治能够对抗得了的，这要求政府对自身职能必须作出相应变革，在改革的路径上完全可以超越主权疆界，进而获得国际化资源。参见张勤：《全球化背景下我国政府改革发展的紧迫性》，载《行政论坛》2002年第4期；罗自刚：《全球化时代政府改革的路径依赖：新一轮行政体制改革国际化战略构想》，载《探索》2003年第4期。

[5] Jiunn-rong Yeh, "Globalization, Government Reform and the Paradigm Shift of Administrative Law", 5 *National Taiwan University Law Review*, (2010), p. 113.

[6] Sarah Fick Vendzules, "The Struggle for Legitimacy in Environmental Standards Systems: the OECD Guidelines for Multinational Enterprises", 21 *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, (2010), p. 451.

[7] Herwig C. H. Hofmann, Alexander H. Türk, *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration* (London: Edward Elgar Publishing, 2006), p. 306.

### (三)“全球行政法”的畅想

当前的主流观点认为,“全球行政法”与国内行政法之间是一种互补而非替代的关系,一方面,“全球行政法”尚处于不稳定的形塑阶段,它需要从国内行政法中吸收一些法律原则作为生长养料;<sup>[8]</sup>另一方面,“全球行政法”概念的提出使学者们意识到全球化对行政法传统理念甚至结构上的撼动,未来可以参照全球行政法的理想架构,引用市场机制的法律,适用私法规则解决公共行政问题——公法与私法的结合成为经济全球化时期行政法的另一种发展模式。<sup>[9]</sup>此外,由于全球行政法更偏重以透明度、参与性、合理决策及审查机制推动全球行政机构的可问责性,它也同时向国内行政法的可问责性提出了质疑与要求,尤其是当国内行政法一旦注入过多的全球化元素,很可能导致政府管理的分散化,以及国家主权的弱化。<sup>[10]</sup>因此,透明化与信息可得、程序参与、合理决策以及对行政决策的司法审查既属于全球行政法的基本要素,也应当为国内行政法所重视,<sup>[11]</sup>特别是透明化的行政裁决,被视为现代行政法不可或缺的价值之一。<sup>[12]</sup>全球化拉近了国内行政法与全球行政法的距离,虽不能逐一细数全球治理与政府体制改革究竟带动了多少国内行政法的新发展,但仍可把握住其变化的基本动向——这包括了从严格控制政府权力的“红灯”模式转向积极提供公共服务、有效施展公共职能的“绿灯”模式,<sup>[13]</sup>从一元的议会民主转向经公共参与或协商扩展的双元民主,<sup>[14]</sup>从公私法的一分为二到公私元素的日渐兼合,从立基于权利保护的司法审查转向对行政行为价值与既定功能的评估等。<sup>[15]</sup>

## 二 研究范畴之全球化

针对全球行政机构行使公共权力过程中的可问责性缺失问题,纽约大学法学院国际法律正义研究所和环境与土地利用法律中心提出了“全球行政法体系”的研究范畴,旨在将各种国内、跨国和国际框架中与全球治理中的行政法相关的研究系统化。

### (一)“全球行政法体系”的命题

就其内涵而言,“全球行政法体系”包括促进或以其它方式影响全球行政机构可问责性的机制、原则、惯例和支持性的社会认同,特别是确保这些机构达到透明度、参与性、理性决

[8] Richard B. Stewart, “U. S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?”, *68 Law and Contemporary Problems* (2005), p. 63.

[9] 于安:《行政法模式发展研究:以美国和法国为例的分析》,载《人民检察》2005年第6期。

[10] Arun K. Thiruvengadam, Book Review of *Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspectives*, *Singapore Journal of Legal Studies* (2010), July.

[11] Osmat A. Jefferson, “Legal Accountability of International Organizations: Challenge and Reform: How are Accountability Standards Implemented in the International Agricultural Research Centers?” *16 ILSA Journal of International and Comparative Law* (2010), p. 457.

[12] Cornel Marian, “Balancing Transparency: The Value of Administrative Law and Mathews-Balancing to Investment Treaty Arbitrations”, *10 Pepperdine Dispute Resolution Law Journal* (2010), p. 275.

[13] “红灯”模式强调以司法审查约束行政权的滥用,“绿灯”模式则鼓励行政机关应当释放出积极行政的活力,更好地服务公共需求。Carol Harlow, Richard Rawlings, *Law and Administration* (Butterworths, 2004).

[14] 议会民主是指以代议制为核心的民主形态,双元民主侧重以电子化参与或投票鼓励公民推动公共决策的制定与形成。Dick Morris, *Vote. com: How Big-Money Lobbyists and the Media Are Losing Their Influence, and the Internet is Giving Power to the People* (Los Angeles: Renaissance Books, 1999).

[15] Jiunn-rong Yeh, “Globalization, Government Reform and the Paradigm Shift of Administrative Law”, *5 National Taiwan University Law Review* (2010), p. 113.

策和合法性方面的适当标准以及对其形成的规则和决定进行有效审查。<sup>[16]</sup> 近年来围绕全球行政法体系的构建,在全球范围内引发了激烈的探讨——纽约大学法学院的金斯伯里(Benedict Kingsbury)教授在首度提出“全球行政法体系”的概念后,继续将研究重心放置在全球行政法的发展策略与道路、替代性问责机制等问题上。毋容忽视的是,对“全球行政法体系”的质疑亦此起彼伏,<sup>[17]</sup>于是有学者试图通过论证“全球行政法体系”内涵的四重价值以证成其存在具有一定的合理性与现实基础:(1)程序正义原则;(2)由自由贸易与经济自由主义助推的一系列法治价值;(3)善治的价值,以及由世界银行与国际货币基金组织推动的透明度、参与性与可问责性等价值;(4)人权价值。<sup>[18]</sup> 另有学者从行政决策权的角度考察跨国领域内包括国际商务贸易、公共健康、环境保护等在内的行政决策的制定与规约问题,基于此提出激活行政法的全球化潜力,使其发展成为“全球化的行政法”,特别是在应对全球化变革方面,要侧重理清行政分责、信息可得、私有个体的角色定位、政府与治理之关系、公共利益等问题。<sup>[19]</sup>

## (二)“全球行政法体系”研究指数

纽约大学法学院作为“全球行政法体系”研究的首倡者,2010年的代表成果侧重于对全球治理的方法与模式的前景探索、主要研究指数<sup>[20]</sup>作为现代全球治理的量化手段之一以及其在法律、政策与标准化层面的不同意涵。具体包括:(1)如何划分各种用以制定并考量行政决策的指数,并对行政治理的其他量化方式予以归类;(2)指数的制定者、使用者、对象与参考者之间的关系;(3)在全球治理与地区实践中如何生成或使用指数用以制定并实施行政决策;(4)在全球治理中对指数的运用将如何改变决策制定的属性;(5)指数是如何影响治理者与被治理人之间权力分配的。<sup>[21]</sup>

## (三)“全球行政法体系”中的可问责性

相较于国内行政法而言,全球行政法具有非正式性、决策分散性和私人要素参与等特征;与此同时,各国行政法的发展状况也不尽相同,行政法体例各具特色,不同法系之间、发

[16] [美]本尼迪克特·金斯伯里、尼科·克里希、理查德·B.斯图尔德著:《全球行政法的产生》,范云鹏译,毕小青校,载《环球法律评论》2008年第5期;Global Administrative Law Project, at Institute for International Law and Justice, New York University School of Law, <http://www.iilj.org/GAL/default.asp>.

[17] 全球行政法的性质尚不确定,它是否具有法的属性?是否属于行政法、国际法的组成部分仍是一个备受争议的话题。纽约大学法学院金斯伯里教授是主张全球行政法兴起的先驱学者,他一向认为跨国治理与国内行政法规制的有限性要求全球行政法应时而生;全球行政法具有独立的部门法地位,它属于超国家的行政法,既有别于国际法,也不同于国内行政法。因而,它更适合被理解为新的万民法,而非简单地将其放置于传统的万国法的国际法模式之下。

[18] Carol Harlow, “Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values”, 17 *European Journal of International Law* (2006), pp. 187-214.

[19] Daniel C. Esty, “Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law”, 115 *Yale Law Journal* (2006) 1490.

[20] 在全球治理中对指数的测定与运用越加频繁,使用者既包括世界银行和联合国在内的公共国际发展机构,也包括诸如美国政府世纪挑战集团之类的国内政府援助机构;指数的制定者涵盖了世界银行和美国国务院在内的公共机构、自由之家等非政府组织、各类全球基金及私人开设的政治风险测评部门。主要使用的指数包括:国际金融公司的营商环境指数、世界银行认可的腐败控制与法治指数、联合国赞助的千年发展目标指数、透明国际发布的清廉指数、联合国开发计划署的人类发展指数、美国国务院的贩运走私人口指数,以及其他用于为政策制定者提供政治风险咨询意见的各类指数。此外,联合国人权事务高级专员正着手测定人权内核指数。

[21] Indicators Conference: Indicators as a Technology of Global Governance, New York City: New York University School of Law, September 13-14, 2010.

达国家与发展中国家之间的差别尤为突出。<sup>[22]</sup> 因此,在对行政权力的规制与行政行为问责的问题上,既不能期冀于将一国行政法的法条规范照搬于全球共用,也无法一夜之间炮制出诸如国际法那般齐全的全球行政法体系,特别是面对全球行政机构迅速扩张导致的权力约束失效以及由此引发的权力在跨国规制中出现的问责缺失现象,亟需一套有针对性和可操作性强的问责标准。<sup>[23]</sup> 具体包括以下两方面内容。

其一,指数与可量化的问责机制。指数之于“全球行政法体系”研究的作用,就在于可以直观如实地反映全球行政机构的治理成效,因此对指数的运用将在多个方面影响全球行政机构的问责机制:(1)将提高全球行政机构对国家、个人和其他组织实施行政行为的透明度与可问责性;(2)为复杂多元的全球行政机构<sup>[24]</sup>的合理决策与合法行政提供了一套规范化标准;(3)为在全球行政空间内构建起国际化的行政治理审查规则提供了基础坐标与参考系数;(4)确保全球行政机构的行政活动获得支持性的社会认同。指数的研究对于全球行政法可问责性机制的构建,其重要性是毋庸置疑的,甚至将改变全球治理的属性。<sup>[25]</sup>

其二,融合了行政法与行政法学问责制特点<sup>[26]</sup>的“两分法四类别”问责系统。一直以来,行政法学者主张通过政治监督与司法审查从外部对行政机关予以控制,而忽略了对行政机关的内部管理;反之,行政学学者更喜好以机构自身的规制来提高行政实践的法律治理效果。融合两个学科对公共行政的研究成果,对推动各国行政问责制度的完善大有益处。有学者基于此提出在全球范围内推广“两分法四类别”的问责系统:(1)政治监督包括议会监督与总统监督两种;(2)司法审查作为立法指令的“传动带”,<sup>[27]</sup>用于确保由议会所立并经总统签署颁布的法律切实得到行政机关的施行,其作用就在于监督这个程序井然地得到执行;(3)机构管理在于使用内部管理规则对行政机关各层级进行监督;(4)管理者也可以运用文化理念来约束公务人员的职业行为,树立公共服务和职业化意识。而行政法学者应当更多地关注到后面两个由内向外的问责方式,因为机构内部的改革蕴藏的潜力更大,可以

[22] 纽约大学法学院国际法律与正义研究所:《全球行政法项目简介》,http://www.iilj.org/GAL/documents/Chinese\_Intro\_of\_GAL.pdf.

[23] Nikhil K. Dutta, “Accountability in the Generation of Governance Indicators”, 22 *Florida Journal of International Law* (2010), p. 401.

[24] 全球行政机构包括正式的政府间规制机构、非正式的政府间规制网络和协调安排、与某个国际政府间机制合作的国内规制机构、公私混合型规制机构和一些行使特别重要的公共性跨国治理职能的私人性质规制机构。

[25] 首先,在某种程度上,指数意味着(指数制定者)是在直接运用某项权力或权威对全球行政事务进行治理——指数由某一机构发布,其它机构在使用指数作出具体经济或政治决策时,该机构就以指数为中介影响到其它机构的行政治理。如世界银行的世界发展指标(World Development Indicators)共涵盖了209个国家自1960年至2009年的420项指数,指数的影响力或权威已经辐射到各国农业与农村发展、经济、教育、能源、环境、健康、劳动与社会保障等方面行政决策的制定。其次,对指数的使用已成为行政治理的工具之一,换言之,指数的发布者兼具全球治理者的身份,并且是一群治理者,指数帮助构建起了一张权力关系网。最后,在行政治理中广泛使用指数,固然表征了信息透明度的提升,然而长久以来北美精英阶层基于雄厚的财力与权势垄断了全球指数的控制权,这在很大程度上体现了全球治理中的不平等性。Kevin E. Davis, Benedict Kingsbury, Sally Engle Merry, *Indicators as A Technology of Global Governance* (Global Administrative Law Series), New York University School of Law, Public Law Research Paper No. 10-26, April 2, 2010; The World Bank, http://data.worldbank.org/indicator.

[26] 早在1903年,Bruce Wyman教授就在《行政法原则:对公共部门官员的治理》中将行政实践的法律治理分为内部行政法与外部行政法两个范畴,这一一直被视为行政学与行政法学之间的界分标准——外部行政法用于处理各政府官员、行政行为与公民的关系,几乎包揽了“公民要求政府行为”的所有事项,有关政府行为与公民之法;内部行政法用于规制行政官员间关系及行政本身,即有关行政官员与行政行为之法。Bruce Wyman, *The Principles of the Administrative Law Governing the Relations of Public Officers* (Keefe-Davidson Company, 1903).

[27] Richard B. Stewart, “The Reformation of American Administrative Law”, 88 *Harvard Law Review* (1975), p. 1669.

以此提升政府工作效率与行政的法律治理效果。<sup>[28]</sup>

由外向内	由内向外
政治监督(自上而下的民主)	机构管理(权力分层)
司法审查(传动带)	职业行为(公正行政)

### 三 研究对象之全球化

近年来,行政法研究的一个基本趋向就是以研究项目为载体,搭建起一张覆盖全球的学术研讨与合作网络;它标志着学术界对行政法研究全球化的自主意识自觉。其要义有三:第一,研究范围跨越了一国界域乃至法系的限制,广泛触及到世界各个洲、国家和地区的行政法现象与问题;第二,一个项目的调查、论证、新问题的发现与再研究是多个国家的学者共同参与其中完成的;第三,一个国家某段时间的某一具体行政行为或某项行政法规和决策同时受到多个国家学者的关注。具体可以从研究项目、研究区域和中国行政法问题全球化三个侧面,窥其大致影像。

#### (一) 研究项目之全球化

近年来,跨国研究的行政法项目既包括各国际组织设立的学术项目,诸如英国文化协会的“行政法之司法公正项目”,<sup>[29]</sup>也包括诸如美国律师协会之类的社会团体发起的“欧盟行政法项目”。<sup>[30]</sup>当然,还包括种类繁多的高等教育机构创设的跨国学术项目。按照项目年限的不同又可分为长期项目和短期项目,其中:

如纽约大学法学院国际法律与正义研究所的“全球行政法项目”,其特点在于通过在世界各国举办学术年会的方式进行全球范围内的往来互动。“全球行政法项目”自 2003 年创立以来就先后在牛津大学、日本国际法学会、意大利威特尔博、阿根廷圣安德烈斯大学、印度新德里、南非开普敦、瑞士日内瓦、阿联酋阿布达比以及中国清华大学召开了一系列全球行政法国际研讨会,研究课题涵盖了全球行政基本结构类型以及各类行政模式之间的差别如何影响新兴的问责机制、全球行政法的范围和渊源、问责机制,以及与既有和新兴的学理原则有关的方法论和实证问题等。<sup>[31]</sup>以 2010 年为例,长期项目研究的焦点集中于“全球治理中指数的作用”、“全球秩序下的新公法”以及“金融危机与全球规制”等领域。

再如以欧盟行政法研究网络(Research Network on EU Administrative Law,简称 RE-NEUAL)为代表的短期项目,通常对一项研究规定了完成的时限;参与成员可自愿申请加

[28] Sidney A. Shapiro, Ronald F. Wright, “The Future of the Administrative Presidency: Turning Administrative Law Inside-Out”, 65 *University of Miami Law Review* (2011), p. 577.

[29] 该项目于 2002 年由中国最高人民法院、国务院法制办和英国文化协会共同设立,分设行政司法审查、治安管理合作项目与行政复议考察团三个子项目。  
<http://www.britishcouncil.org/china-society-access-to-justice-administrativelaw.htm>.

[30] European Union Administrative Law Project, [http://www.americanbar.org/groups/administrative\\_law/initiatives\\_awards/european\\_union\\_administrative\\_law\\_project/articles.html](http://www.americanbar.org/groups/administrative_law/initiatives_awards/european_union_administrative_law_project/articles.html).

[31] Global Administrative Law Project, Institute for International Law and Justice, New York University School of Law. <http://www.iilj.org/GAL/default.asp>.

人,并不限定在一国或一定区域内。如 ReNEUAL 在 2010 年将重心投向“欧盟行政程序法  
的重塑与最佳实践指导”,<sup>[32]</sup>其研究议题虽然锁定为欧盟各国的行政程序法,但参与成员除  
了来自意大利、荷兰、德国、法国、希腊、波兰、丹麦、卢森堡等的行政法学者之外,还有来自美  
国哥伦比亚大学和威廉玛丽学院的教授等。<sup>[33]</sup>

## (二) 研究区域之全球化

基于研究区域范围之不同,作为行政法研究全球化标志性因素的跨国研究项目主要体  
现为地域型研究和全球型研究两种研究类型——两者均以全球地域划分为基础,展开跨境  
学术研究与合作;其研究对象涵括全球各国的行政法学问题与行政法现象;其研究方法大多  
运用比较研究和实证研究方法,具有鲜明比较法与实证法学的品性。综观 2010 年的研究成  
果,可分述如下。

在地域型研究成果中,芝加哥大学法学院金斯伯格教授的《比较视野下的亚洲行政法  
与治理》一书颇具代表性。此书重点研究了亚洲经济崛起对司法制度特别是国家行政治理  
领域的作用,并首度提出了亚洲“行政法的司法化或曰法治化现象”。<sup>[34]</sup>虽然出版于 2008  
年末,但作为近年来亚洲行政法研究成果的集大成者,其学术影响在 2010 年产生了涟漪  
般的扩散效应,为深入探究各国各地区行政法提供了学术论点的依托。学者们肯定了当前  
亚洲行政法司法化现象的 4 个类分:(1) 韩国、中国台湾地区、中国香港特别行政区和菲律  
宾处于正在加大司法化的国家和地区;(2) 日本也在加大司法化程度,但在一些领域有所保  
留;(3) 中国大陆、越南和印度尼西亚司法化进程正在发展中;(4) 马来西亚和新加坡近年来  
未见有重大的司法化运动。其中,韩国和我国台湾地区的司法化发展都符合全球化趋势下  
行政治理的特征。然而,不同空间不同时间下对司法化趋势的理解存在不同,一个国家行政  
法法治化的程度也没有一成不变的标准。<sup>[35]</sup>

而作为全球型研究的代表性成果,耶鲁大学法理学的阿克曼(Susan Rose-Ackerman)教  
授编写的《比较行政法》与再版的美国行政法研究鼻祖古德诺(Frank Johnson Goodnow)教  
授著写的《比较行政法》影响甚著。其中,阿克曼教授在其《比较行政法》一书中,追述了上  
两个世纪行政法在北美、亚洲、拉丁美洲、非洲、欧洲等国的兴起,以史学考察反观当代发  
展——通过梳理行政法与宪法之关系、行政独立、公正评定与公共责任、国内与跨国规制主

[32] 具体细分为 4 个方向:(1) 行政规则的制定,主要指规则层面的决策制定程序;(2) 单方行政决定,通常指欧盟成员国或机构间各程序的融合或组合;(3) 行政合同,包括采购合同、为施行欧盟政策欧洲各国及机构制定的单边条例、国际行政合同等;(4) 行政信息管理,即行政信息的收集、平等使用、交流与公民如何获知信息。Research Network on EU Administrative Law, Steering Committee, Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law, March 2010. [http://www.reneual.eu/intro/general\\_descriptions/ReNEUAL\\_Description3\\_homepage\\_20100308.pdf](http://www.reneual.eu/intro/general_descriptions/ReNEUAL_Description3_homepage_20100308.pdf).

[33] Jacques Ziller, Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law, Note to the European Parliament's Committee on Legal Affairs-Working Group on EU Administrative Law, October 2010.

[34] 芝加哥大学法学院的金斯伯格教授把司法化解释为“司法对公共政策的形成和规制的大规模介入”,究其原因可能是当地政治环境(包括法律体系中的政治因素)在遭遇经济体制的结构性抵制时产生的相互作用,其结果就是法律话语与程序逐步进入到社会和政治领域。Tom Ginsburg, Albert H. Y. Chen (eds.), *Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspectives* (London: Routledge, 2008).

[35] Zhuang-Hui, Wu, “Book Review: Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspectives by Tom Ginsburg and Albert H. Y. Chen, eds”, *Singapore Journal of Legal Studies* (2010), pp. 211 - 225; Ryan Y. Park, “The Globalizing Jury Trial: Lessons and Insights From Korea”, *58 American Journal of Comparative Law* (2010), p. 525 - 582; Waikung Tam, “Political Transition and the Rise of Cause Lawyering: the Case of Hong Kong”, *35 Law and Social Inquiry* (2010), pp. 663 - 687.

体之公私属性(如欧盟)等理论,力图解答当前个体与组织对公权力合法性挑战的问题;<sup>[36]</sup>古德诺教授在其《比较行政法》一书中,立足于美国、英国、法国和德国四国的行政法研究,并重点比较分析了四国行政组织体系、行政法特色和行政控制机制。<sup>[37]</sup>

### (三)中国行政法问题之全球化

随着中国政治体制改革的逐步推进与依法治国的深入,中国的行政法治实践过程中所遭遇的各种问题,特别是诸如政府土地征用与管理等与公民权益保障关系密切的社会热点问题,已经引起世界各国行政法学界的持续关注。欧美国家诸多一流大学法学院大多设有专门的“中国法研究中心”之类的研究机构;这些机构或与中国学者合作,或亲自组团,运用案例、法规范或实证等方法,对中国行政法现象展开深入研究。以2010年为例,其研究对象既有倍受热议的房地产交易管理,也有对比城乡土地征收与管理。

1. 涉及不动产交易与管理领域之研究。斯坦因(Gregory M. Stein)教授的研究表明,尽管中国现代意义上的第一部《物权法》于2007年才颁布实施,但中国的不动产市场早先于法案的公布就以飞速繁荣之势经历了30余年的发展,法律的缺失加之改革开放后政府着力于提高人民的生活水平,中国特殊且现实的国情使政府默许了私人资产可以以一种非正式的途径进入不动产市场,这便给予市场以极大的推力。同时,市场交易中不可避免地出现的若多难题也反向促成了物权法的正式出台。所以,尽管中国的不动产市场也与西方市场共享了一些经济元素,但更多地是取决于中国自身的历史与文化因素,因此中国的法制与市场发展速度是独特的,具有特别的研究价值。<sup>[38]</sup>

2. 涉及政府土地管理政策与方式之研究。有学者运用规范分析的方法从国务院颁布的《土地管理法实施条例》入手,分析中国的土地使用法规,再逐步探究政府土地管理的政策与方式。<sup>[39]</sup>当然,诸如经典的凯洛诉纽伦敦市(Kelo v. City of New London)等案例也再度进入学者们的视线之中,“公共利益”与“土地征用权”成为比较研究中频繁争议的核心议题。<sup>[40]</sup>

3. 涉及城乡土地征收与管理之研究。皮尔斯(Eva Pils)教授注意到,城乡土地征收与管理涉及到中国农村土地使用权市场化所衍生出的城乡权利平等的问题,长期以来农民的土地使用权被排斥在产权改革之外,但政府可以“经营”土地用于城市化与工业化建设,农村土地使用权的非市场化转让导致了近年来侵占农民权利的现象层出不穷,由此引发了农民在人格尊严上的财产权益(而非财富或经济增长层面)是否受到不公平待遇的问题,也即中国当前的财产权保护是否潜伏着城乡不公的问题。<sup>[41]</sup>

[36] Susan Rose-Ackerman, Peter L Lindseth, *Comparative Administrative Law* (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2010).

[37] Frank Johnson Goodnow, *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative System, National and Local, of the United States, England, France and Germany* (Nabu Press, March 2010).

[38] Gregory M. Stein, "Private and Public Construction in Modern China", *10 San Diego International Law Journal* (2010), p. 5.

[39] Robin Dean, Tobias Damm-Luhr, "A Current Review of Chinese Land-Use Law and Policy: A 'Breakthrough' in Rural Reform?", *19 Pacific Rim Law and Policy Journal*, January (2010), p. 121.

[40] Jarrett Noble, "Comment: Land Seizures in the People's Republic of China: Protecting Property While Encouraging Economic Development", *22 Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, (2010), 355.

[41] Eva Pils, "Waste No Land: Property, Dignity and Growth in Urbanizing China", *11 Asian-Pacific Law & Policy Journal* (2010), pp. 1-48.



## 四 结 语

在全球化时代,行政法学研究放眼全球,既是视野的漂移,也是一种方法的革新。如果说,视野的持续漂移势必大大拓展行政法学的研究空间,那么方法论的革新则势必带来一系列预料之中或者预料之外的全新发现。正是在这个意义上说,作为一种理念或者学说的行政法学的全球化,已然转变为一种实实在在的机遇和挑战。作为一种机遇,它意味着中国行政法学和行政法学者融入国际社会并与“全球行政法”接轨成为可能;作为一种挑战,它意味着中国行政法治实践已不可避免地受到全球学者的关注和关切,其中得失成败、功过是非之评说,不再属于国内学者“自说自话”之专利,而是很可能成为全球性话题或研究课题。

附表:2010年各国行政法会议概览

国家	主要议题
美国 <sup>[42]</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 多元政党极化的加剧及其对选民民主投票的影响</li> <li>2. 《移民法》的施行及其影响</li> <li>3. 关注 2009 年《美国经济复兴与再投资法》:回顾成就,正视挑战</li> <li>4. 2010 年中期选举与竞选财政制度改革之展望</li> <li>5. 美国金融监管改革:是否众望所归?</li> <li>6. 美国与加拿大“游说条例”之比较</li> <li>7. 《国家环境政策法》</li> <li>8. 行政司法审查中的政治化倾向:以实证研究为基础</li> <li>9. 社会传媒与行政立法:公众如何通过传媒影响行政立法过程</li> <li>10. 对特殊事件的特殊处理:如何运用行政方式应对突发事件</li> <li>11. 科技监控与隐私权(宪法第四条修正案)之争:以 City of Ontario v. Quon 案为例</li> <li>12. 《文书工作减负法》(Paperwork Reduction Act)</li> <li>13. 2010 年美国《州行政程序示范法》:现代化与改革</li> <li>14. 《信息自由法》与奥巴马的“透明”新政</li> <li>15. 《管制灵活性法》(Regulatory Flexibility Act)</li> <li>16. 行政司法审查原则之简化</li> <li>17. 规章的制定与适用:美国“行政管理和预算局”之职能研究</li> <li>18. 政府转型与法律变革</li> </ol>

[42] 2010 Administrative Law Conference, held by American Bar Association Section of Administrative Law and Regulatory Practice, 4-5 November 2010, Washington, DC, USA; the 2010 Symposium Issue of the Wisconsin Law Review.

国家	主要议题
加拿大 <sup>[43]</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 审判独立所面临的新挑战</li> <li>2. 隐私权保护与信息共享</li> <li>3. 行政程序中的告知义务</li> <li>4. 规范性审查行为与程序公正原则</li> <li>5. “公众咨询”与行政审判之关系</li> <li>6. 法制视野下的自然正义与程序公正原则</li> <li>7. 劳动仲裁: 立基于行政法/劳动法与隐私法之关联</li> </ol>
德国 <sup>[44]</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府对核能和基因工程的管理与公民权利所面对的隐性威胁</li> <li>2. 欧盟一体化下行政法的新发展与新挑战</li> <li>3. 政府行政作为与全球环境保护: 以“二氧化碳捕获与封存技术”为例</li> <li>4. 政府对公民权利的保护与防御义务</li> <li>5. 国家危机管理中政府对公共福利的保护</li> <li>6. 行政立法与危机管理: 被用以控制危机的法律也是危机的来源</li> </ol>
英国 <sup>[45]</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 司法审查程序对违反欧盟法的救济</li> <li>2. 《里斯本条约》对公法的影响</li> <li>3. 1998 年人权法案: 在善恶与丑陋之间</li> </ol>
法国 <sup>[46]</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 法律与公共行政中的危机管理</li> <li>2. 呼唤良治</li> <li>3. 欧洲各国跨法律间的执行趋向融合</li> <li>4. 国家公民、公民权利与欧盟在打击犯罪中日益增强的参与作用之关系</li> <li>5. 欧洲公民存在论(或不存在论)</li> <li>6. 欧盟成员国之司法行政</li> <li>7. 国家行政法与比较行政法</li> <li>8. 欧盟行政与多层次管理</li> </ol>
捷克斯洛伐克 <sup>[47]</sup>	法律(行政法)在欧洲审判与实践中的一体化作用

[43] The Canadian Institute's Conference on Advanced Administrative Law & Practice, Fundamentals of Administrative Law & Practice, 26 - 27 October 2010, Ottawa, Canada.

[44] Stefan Kirchner & Sebastian Recker, "The annual meeting of public law assistants: risk in law-law in risk, 23 - 26 February 2010, Greifswald", 11 *German Law Journal* (2010), pp. 551 - 568.

[45] The Constitutional and Administrative Law Bar Association 2010 Summer Conference, 16 - 18 July 2010, St John's College, Cambridge, United Kingdom.  
[http://www.adminlaw.org.uk/events\\_consultations/event\\_2010\\_07\\_15.php](http://www.adminlaw.org.uk/events_consultations/event_2010_07_15.php).

[46] European Group of Public Administration Annual Conference, 8 - 10 September 2010, Toulouse, France. [http://www.iiisa.org/egpa/e/study\\_groups/law/Pages/agenda.aspx](http://www.iiisa.org/egpa/e/study_groups/law/Pages/agenda.aspx).

[47] Law as a Unifying Factor of Europe Jurisprudence and Practice, 21 - 23 October 2010, Comenius University in Bratislava, Slovak Republic, <http://www.lawconference.sk/index.php?lang=en>.

国家	主要议题
澳大利亚 <sup>[48]</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 如何传导行政正义</li> <li>2. 人权立法保护的实现</li> <li>3. 行政机关决策制定</li> <li>4. 行政诉讼:时限与诉讼当事人的义务</li> <li>5. 社会保障的实质性审查</li> <li>6. 行政正义中的人权维度</li> <li>7. 法院在行政正义传导中的挑战</li> <li>8. 人权保护:一种非对抗式的方式</li> <li>9. 公共住房与行政正义</li> <li>10. 行政审判独立</li> <li>11. 公民权利与公共利益的保护:工商管理、行政诉讼与企业间的利益竞争<sup>[49]</sup></li> </ol>
意大利 <sup>[50]</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “私有与公私化全球治理”:以全球行政法为研究维度</li> <li>2. 全球国际法与欧洲国际法</li> <li>3. 欧盟在国际行政管理中的参与</li> <li>4. 国际法规对欧盟行政决策的影响</li> <li>5. 国际行政法与欧盟法之间的关联:对私有部门与公共机构的利益保护</li> <li>6. 公共采购领域的全球化管理</li> </ol>

[ Abstract ] Based on transnational research projects, the global academic research network is undergoing a process of integration in the name of “global system of administrative law”. As a result, “global administrative law”, emerged from the development of “global governance” theory, has developed from an academic concept to a kind of perspective, a methodology and an appeal of global research of administrative law. This very perspective or methodology is both the product of the influence of globalization in field of science of administrative law and the intrinsic element that has promoted the globalization of administrative law research.

(责任编辑:韩 豫)

[48] 2010 National Administrative Law Forum, 22 - 23 July 2010, University of Sydney, Australia. <http://law.anu.edu.au/aial/NationalForum/ANFIndex.html>.

[49] 澳大利亚的工商管理部門主要有三个:澳大利亚竞争与消费者委员会(Australian Competition and Consumer Commission)、澳大利亚证券与投资委员会(Australian Securities and Investments Commission)以及澳大利亚审慎监管局(Australian Prudential Regulation Authority),这些机构分别通过《澳大利亚贸易法》(Trade Practices Act 1974)、《证券与投资委员会法案》(Australian Securities and Investments Commission Act 2001, including the Corporations Act 2001)和《审慎监管法案》(Australian Prudential Regulation Authority Act 1998)对企业进行行政管理。

[50] 7<sup>th</sup> Global Administrative Law Seminar, 25 October 2010, Tuscia University, Italy. <http://aquiencia.net/2010/11/10/call-for-papers-7th-global-administrative-law-seminar/>.