



粤港澳大湾区公共卫生区际行政委托: 现实功用与法治进路

姚琳¹ 余梓健¹ 刘立宏² 黄文鑫¹ 黄东楷¹ 卢颂馨^{3*}

(1. 广东工业大学法学院 广东广州 510520 2. 韩山师范学院计算机与信息工程学院
广东潮州 521011 3. 深圳职业技术学院经济学院 广东深圳 518055)

*通讯作者: 卢颂馨

摘要: “塑造健康湾区”是粤港澳大湾区未来的发展愿景, 需要粤港澳三地携手合作谋篇布局。新冠肺炎疫情的爆发与蔓延, 严重冲击健康湾区建设, 暴露出当下三地府际合作机制难以有效应对突发公共卫生危机。为保障湾区居民生命健康安全, 三地政府必须优化行政协同管理模式, 力争实现湾区整体公共卫生建设目标。在明确大湾区行政委托界限、贯彻区际行政委托原则、加强全过程中的监督制约的前提下, 探索区际行政委托制度。不仅将进一步推动湾区行政机构体制改革, 更能广泛调动湾区社会力量, 为大湾区居民提供高质量的公共卫生服务, 切实提升湾区行政协同治理制度化水平。

关键词: 粤港澳大湾区, 一国两制, 行政委托, 区际协同

基金项目: 全国人大常委会港澳基本法委员会基本法研究项目/教育部人文社会科学研究特别委托项目“粤港澳大湾区规则衔接的法治协同机制研究”(项目批准号: JBF202113)。

基金项目: 广东省社科规划 2022 年度学科共建项目“粤港澳大湾区公共卫生领域协同立法研究”(项目编号: GD22XFX05)。

第一作者: 姚琳(2001-), 女, 汉族, 广东梅州人, 广东工业大学法学院学生, 研究方向: 湾区法治、行政法学。

通讯作者: 卢颂馨(1989-), 女, 汉族, 广东东莞人, 澳门大学法学博士, 深圳职业技术学院法律事务专业专任教师, 辽宁科技大学硕士生导师, 研究方向: 粤港澳大湾区法律制度。

© Shuangqing Academic Publishing House Limited All rights reserved.

Article history: Received November 1, 2022 Accepted November 6, 2022 Available online November 7, 2022

To cite this paper: 姚琳, 余梓健, 刘立宏, 黄文鑫, 黄东楷, 卢颂馨 (2022). 粤港澳大湾区公共卫生区际行政委托: 现实功用与法治进路. 社会科学与计算研究. 卷 2, 第 1 期, 32-40.

Doi: <https://doi.org/10.55375/jssc.2022.2.6>

新冠肺炎疫情爆发以来，粤港澳“封关”措施产生割据式防疫局面。尽管封关措施有效阻断了新冠肺炎病毒的交叉传播，但对大湾区的生产要素流动带来巨大冲击，重创湾区经济发展，妨碍区域一体化进程，是当前大湾区一体化建设进程中的首要矛盾。有鉴于此，在公共卫生和应急管理领域，粤港澳三地必须形成协同防疫力量，共筑三地之间的公共卫生防控网络。公共卫生，是大湾区内关乎人民生命安全和身体健康的关键领域，离不开甚至一定程度上需要三地政府行政权力的介入和主导。但当前，粤港澳三地的行政组织架构差异以及行政管辖权所带有的地域性特征，大湾区内部存在行政权力协调模式僵化问题，行政合作效果欠佳，公共卫生资源要素流动受限。深以观之，粤港澳大湾区公共卫生区际行政委托，是对传统行政区权限固化思维的打破，有助于深化跨法域、跨区域的湾区府际合作，促进权力资源顺畅流通，更好地实现三地政府的协同管理目的。据此须在法治轨道上建立、落实并完善区际行政委托制度，促进“健康湾区”与湾区整体发展目标的实现，为大湾区居民提供更高质量的公共卫生服务。

一、区际行政委托制度的涵义

行政委托作为社会实践中司空见惯的现象，在不少国家和地区的行政法学理论中，都能找到其身影，我国自上世纪 80 年代起，多部法律规范中已出现“委托”二字，^[1]如《治安管理处罚条例》^[2]《行政诉讼法》^[3]等。“行政委托”指行政机关依法将其行政职权或负责的行政事项委托给行政机关、社会组织或者个人的行政行为。^[4]而区际行政委托制度，则是在复合法域的同一主权国家内，由某一法域或多个法域行政机关作为委托机关，将其自身享有的部分职权委托给有关行政机关、社会组织或者个人，且将法律效果归属于委托方，以更好地实现委托方行政管理目的之机制，其是行政委托在区际行政法律冲突上的具体运用，也是区际政府间法治协同可供选择的路径之一。

由此可以看出，在区际行政委托制度中：第一，区际行政委托的主体是法定的，也就是说，只有同一主权国家内处于复合法域中的行政机关才是行政委托的适格主体。与“区域行政委托”不同之处在于，“区际行政委托”的委托主体和客体间存在跨法域的现象。第二，本质上讲，区际行政委托属于复合法域行政机关行政管辖权的让渡，^[5]委托行为在使得委托机关获得了本不享有的行政职能的同时，也为行政机关实现跨法域让渡自身行政管辖权创造了可能，而这由于可涉及到地域管辖权的让渡，因而，也为大湾区公共卫生法治协同过程中管辖权的让渡奠定了基础。第三，区际行政委托主体之公权力基于委托行为，且行政机关委托出去的行政职权不能

^[1] 胡建淼：《中国现行行政法律制度》，中国法制出版社 2011 年版，第 36 页。

^[2] 《治安管理处罚条例》第三十三条第二款：“警告、50 元以下的罚款，可以由公安派出所裁决；在农村，没有派出所的地方，可以由公安机关委托（乡镇）人民政府裁决。”

^[3] 《行政诉讼法》第二十五条第四款：“由行政机关委托的组织所作出的具体行政行为，委托的机关是被告。”

^[4] 罗豪才：《中国行政法教程》，人民法院出版社 1996 年版，第 70 页。

^[5] 胡建淼：《有关中国行政法理上的行政授权问题》，《中国法学》1994 年第 2 期，第 72-83 页。

是涉及自身根本权力的重要职权，如立法权等，毕竟区际行政委托只是委托复合法域内其他主体“辅助”行政职能的行使，反过来看，如若国家权力可任意交到其他主体手上，公权力的权威性将大打折扣甚至荡然无存。第四，区际行政委托主体对象应当是符合法定条件的有关行政机关、社会组织和个人。如被委托的相关社会组织需要满足委托事项所必须的资质等条件。第五，区际行政委托不发生职权职责、法律后果及行政主体资格转移。第六，区际行政委托具有双向性，委托的达成是基于委托方和受委托方的合意。如复合法域内的公共服务委托管理合同，与一般的合同一样，他们同样适用合同法的履行规则。^[6]由于区际行政委托往往涉及不同法域下法律法规的衔接，因此，区际委托协议的达成多与区际法律冲突问题挂钩。

从分类上进一步探析，根据区际行政委托双方是否订立行政委托协议，可分为正式委托与非正式委托；根据委托时间的长短，可分为一次委托与长期委托；根据行政委托的法律表现形式，可分为法律委托与事实委托，二者的主要区别在于，是否以法律形式明确行政委托的具体事项、期限及法律责任等。

鉴于区际行政委托和区际行政授权往往“如影随形”，故而有必要对二者进行区分，以便更准确把握行政委托这一概念的丰富内涵。这两个概念的差异是：第一，来源不同。区际行政授权必须以授权机关所在法域法律、法规的明文规定为依据，也就是说行政授权是特定法律规范的结果，是基于立法行为而产生；而区际行政委托是行政机关实施行政行为的结果，基本上是基于具体行为而产生；第二，方式不同。区际行政授权的依据是授权机关所在法域的法律，而区际行政委托以委托决定（“委托书”等形式）来进行，有关事项均在委托书中予以明确；第三，属性不同。区际行政授权是单方性，不需以复合法域中的被授权者同意为授权成立的前提，而且被授权者也无可能拒绝；而区际行政委托一般要征得受委托组织同意，具有双向性；第四，实施主体不同。区际行政授权主体能够以自身的名义独立地行使所授行政权；而区际行政委托主体只能以委托人的名义行使所委托之行政权；第五，法律后果归属不同。区际行政授权主体在法律上具有独立人格，能够以自己名义独立地承担所发出具体行政行为法律后果，充当行政复议被申请人和行政诉讼被告；而区际行政委托主体不具有独立法律人格，其法律后果仍由委托原机关承担，自身不能充当行政复议被申请人和行政诉讼被告，只能由委托人来充当；第六，接受授权或委托的对象不同。区际行政授权只发生于复合法域中原来没有取得行政主体资格的一定组织机构身上，而且这个组织机构必须是“具有管理公共事务职能的组织”，更不能是个人；而区际行政委托可以发生于复合法域中没有取得行政主体资格的社会组织身上，也可以发生在已取得行政主体资格的行政机关身上，还可以发生在个人身上。

二、区际行政委托制度的功用

（一）有助于应对湾区行政任务的多元化

^[6] 薛刚凌：《行政授权与行政委托之探讨》，《法学杂志》2002年第3期，第18-20页。

我国改革开放已步入攻坚期，随之而来的是越来越多样化的社会阶层和社会关系，当今世界正经历百年未有之大变局，国际形势仍旧波谲云诡，国内国际形势的瞬息万变，给我国政府的管理提出了更高的要求。建设粤港澳大湾区，作为新时代推动形成全面开放新格局的新尝试，还需要应对粤港澳社会制度、法律制度、关税区域不同等区域内部协同性有待加强等问题。在不断扩展的行政任务下，粤港澳三地政府的财政投入进一步加大，行政工作人员的配置也出现压力，某些专业性技术性要求较高的工作如公共卫生领域，更是让行政部门“捉襟见肘”。于是，现代行政管理模式应运而生并迅速发展。不同于强调政府是行使权力，集中管理国家和社会事务的传统政府管理理论，治理理论认为，参与社会管理的主体可不限于政府，“行政权作为一种公共管理权，国家以外的其他主体，亦可以享有”。^[7]就公共卫生领域而言，疾病预防控制中心就是为卫生健康部门更好地应对复杂多样行政事务的产物，在疾病监测等方面分担了卫生健康行政部门的压力。为因应现代公共行政的要求，粤港澳在公共卫生法治协同建设中也需要扩宽大湾区在实践中已然承担着社会公共事务管理职能的各种社会力量如行业组织、事业单位等的社会自治空间，依托区际行政委托这一现代民主政治下促进国家行政职能行使的手段，进一步转变过去单一的服从命令式的行政权力行使方式，广泛调动大湾区社会力量参与到医疗卫生领域的高质量发展上来，而在三地借助行政委托提高政府公共卫生行政效率的做法，也将为我国长三角等区域的协同发展提供镜鉴。

（二）契合行政权力服务职能的要求

回顾行政权的发展历程，世界上大多数国家（主要是西方国家）政府的角色经历了从19世纪充当“守夜人”，到20世纪为解决市场失灵而转变为“全能型政府”，再到如今的“服务型政府”。尽管我国的政府职能多经历的是由“大”到“小”的过渡，但行政权力的行使同样也从过去的更多强调“社会秩序的维护”，调整为侧重“社会服务与公共产品供给”，即“行政权已不再是19世纪以相对人服从为目的的命令权，而是转变为行政相对人提供服务”。^[8]而行政事务的千头万绪本就让行政机关工作人员“自顾不暇”，某些涉及专业领域的行政事项，若是对行政人员进行专业培训，一方面是时间上可能来不及，另一方面，政府以外的部分组织甚至个人中，就已存在具备能够承担相关行政管理职能的，如医师协会、中医药研究院所等，这些被委托的机构能够充分挖掘社会资源，以补充行政资源较为短缺的部分，进而缓解政府压力。特别是公共卫生服务领域，其服务质量的高低直接关系人民身体健康。对于粤港澳大湾区而言，打造健康湾区的过程中，不仅要在顶层设计上不断健全医疗服务跨境衔接机制，也要加快推动城乡基本公共服务的均等化，使医疗卫生资源下沉到基层一线中去，才能真正解决老百姓看病难、看病贵等问题，而这些均有赖于大湾区各地政府行政效能的持续优化。

有鉴于此，需要通过在公共卫生领域政府内部职权的再次分配，将某些权力性和非权力性

^[7] 马怀德著：《行政程序法研究》，法律出版社2005年版，第133页。

^[8] 叶必丰：《行政法的人文精神》，湖北人民出版社1999年版，第186页。

行政事务委托出去，以解决囿于人员、经费等，仅依靠政府部门自身无法高效完成，或是因无法预料的重大公共卫生事件(如新冠疫情)导致工作量激增，抑或是某些技术要求较高，但并不属于常规性的事务，如涉疫人员的大数据排查等问题，从而为大湾区居民提供专业性更强、覆盖面更广、普惠度更高的公共卫生服务，织牢织密大湾区公共卫生防护网。

(三)有助于我国行政管理体制改革

诚然，国家在各类行政活动中所能投入的资源并不是无限的，政府也需要追求尽可能大的行政效能，以较小的财政支出实现较为理想的公共服务效果。尤其是近两年新冠疫情在全球肆虐，对经济的负面影响仍未消除，且各项防疫措施如全员核酸检测等，均涉及不小的财政支出。基于此，进一步提高公共卫生行政管理体系的运转效率至关重要。接下来，可将区际行政委托制度作为大湾区公共卫生法治协同的重点工程，助推大湾区“精简、统一、效能”公共卫生行政管理体制的深化。这主要是因为，一方面，“私部门”不占用公共卫生行政部门的人员编制，能够在保障公权力机构精简的前提下，为大湾区公共卫生行政服务“创造更大的社会效益”，而且，根据行政治理理论，若使用权力的权威性来管理社会秩序，公众的广泛参与将更有助于权力的合理配置，这样一来，在一旦发生重大突发性公共卫生事件，卫生健康层面公共物品的需求激增的情况下，对大湾区公共卫生行政机关更高行政效率的要求也将得以匹配；另一方面，能够弥补科层制的缺陷，倒逼大湾区公共卫生领域行政管理体制改革。我国现行的行政部门组织方式是科层制，无可否认，其具有专门化、规则化等优势，可以有效避免主观随意性。然而，这一机制也导致了部门之间职权交叉重复、行政效率低下、行政机构膨胀等弊端，而这也是深化行政管理体制改革的理由所在。随着区际行政委托制度“先行先试”的不断深入，也将为大湾区公共卫生的法治协同机制甚至我国国家行政管理体制的改革提供更加丰富、更为鲜活的法治范本。

三、区际行政委托制度的建立路径

(一) 明确公共卫生领域行政委托的界限

新时代，我国公共卫生服务面临着从数量向质量、从规模向结构、从“有没有”向“好不好”的转变，粤港澳大湾区肩负着有效促进基本公共卫生服务均等化“引领者”的重任。尽管说做好公共卫生服务是粤港澳三地政府的本职工作，但并不等同于所有公共事务都必须由政府包办，故而，可通过公共卫生领域的行政委托制度，扩大社会参与，打造大湾区更开放多元的公共服务体系，为我国实现更高水平的公共服务提供“湾区样板”。鉴于行政委托制度关系到国家公权力的“二次分配”，且公共卫生属于我国重大民生保障工程，首先必须要对公共卫生领域行政委托的界限予以明确，确保这项制度在实施过程中不“失焦”，不“跑偏”。

第一，要明确大湾区公共卫生行政委托的主客体。一方面，委托方必须是享有相应公共卫生职能的行政机关，且委托出去的职能只能是自己权限范围内的职能；另一方面，受托方须具

备一定的条件，如相应的医疗卫生资质、配备符合标准的医疗设备等。值得注意的是，委托时受托方满足委托职能的要求，不代表在委托协议存续期间，受托方始终具备该相应条件。当委托方发现受托方达不到委托协议规定时，须及时变更公共卫生行政委托的范围或者撤销此协议。

第二，粤港澳三地政府在委托公共卫生相关职能时，要注意行政组织方面的事项和行政规范的制定须由三地政府机关自行实施，不得委托他人。这不仅是因为，公共卫生领域适宜委托的事项，一般是技术性的事务，更是因为组织权力属于卫生健康部门的核心权力，规范的制定过程虽然可允许专家参与并提出意见，但最终的决定权还是在卫生健康部门，而且，规范一旦出台，牵涉的公众利益甚为广泛。据此，公共卫生领域技术性或者简单的、大宗的执行性工作，较为适合委托，如涉疫人员的转运工作等。

第三，要规范大湾区公共卫生行政委托的程序。“正义不但要被伸张，而且必须眼见着被伸张。”^[9]行政权力必须通过一定的程序予以规范，行政委托涉及公权力的“转移”，其过程更需要得到妥善处理。除了要完成“行政机关提出委托申请”“向社会发布委托公告”等“规定动作”外，还要特别注重公共卫生服务事项的“备案制度”。由于大湾区各级行政机关行政委托事项备案的对象是其上一级机关，一来，便于上一级行政机关掌握公共卫生行政职能行使的情况；二来，也能起到较大的监督作用，进而倒逼委托机关严格按照程序合法行使委托权力。尤其是委托事项的“必要性”及“可行性”方面，须要求委托机关就这两点作详细说明，必要时还可邀请无利益相关的“第三方”，就公共卫生事项委托报告进行审核，以保障委托的公正性。

（二）在坚持多项原则的基础上厘清法律责任

要实现大湾区公共卫生服务行政委托制度的高效运转，在明确了行政委托的界限后，需要进一步厘清法律责任，以增强对公共卫生服务行政委托的约束力。而在履行一系列法律责任时，合法委托、一次委托、有限委托等原则是贯穿其中的，因为“法的原则是行政法的灵魂”。^[10]具体而言，这样的原则包括但不限于：

第一，合法委托。顾名思义，即行政机关委托行为的主体、依据及程序等均须符合法律、法规或者规章的规定。

第二，一次委托原则。即行政机关将部分职能委托出去后，受托方不能再委托，以避免“层层委托”下，公共卫生行政权公信力的下降。

第三，有限委托原则。也就是要求大湾区各级卫生健康系统行政机关只能将自身职能的一部分且只能是辅助性的部分，以委托的方式交由其他主体实行。

第四，公开原则。该原则要求，公共卫生行政委托的依据、委托书内容及相关信息如委托双方、委托期限等均应公开，且须设立行政听证制度。

第五，效率原则。受托方公共卫生领域的辅助性工作须及时完成并保证一定的成效，切实

^[9] [美]伯尔曼著：《法律与宗教》，梁治平译，生活·读书·新知三联书店 1990 年版，第 48 页。

^[10] 姜明安著：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社 2005 年版，第 62 页。

能够分担粤港澳卫生健康部门的工作压力。

值得一提的是，囿于香港、澳门制度体制与内地并不相同，在适用内地行政委托相关原则时，亦需充分尊重港澳制度的“特殊性”，这也是港澳“高度自治权”在行政委托制度上的必然要求。至于大湾区公共卫生领域行政委托的归责问题，可以从委托方和受托方两大主体委托行为瑕疵程度的大小进一步区分，以更全面的归责层次，尽可能给予监督机关及处罚机关更明确的判断指引。一方面，就委托方而言，第一，越权甚至无权委托。超出自身公共卫生职能权限的授权行为当然无效，退一步说，即便是行政主体行使的不是本属于自己的职能，其行政权力的行使，也是不产生法律效力的；另外，若是行政机关将法律明确禁止委托的事项或是在没有法律法规依据的情况下，进行了行政委托，亦属于无权委托，依据内地《行政诉讼法》第七十五条^[11]的规定，人民法院将确认其委托行为无效。第二，行政机关违反法定程序进行委托的，此时需要判断法定程序的违反是否对受托方及其他利益相关者的实体权益造成实际影响，如有，则须撤销这一行为，若无，可由行政机关自行更正。第三，行政机关对受托方的监督存在瑕疵的，可根据委托方主观过错的严重性，给予相应的“惩罚”。可借鉴内地《刑法》的判断标准，即存在过失的，予以“警告”；明知受托方达不到履行公共卫生职能条件而放任甚至“希望”结果发生的，应追究相关行政负责人的责任。

另一方面，就受托方而言，第一，受托方超越所委托权限或者在委托协议期限届满或其已不具备相应行使职能条件仍继续行使所委托职能的，行为无效。这是因为受托方“公权力”的行使均源于委托机关，其只能行使委托权限内的公共卫生职能。此时造成的法律后果，均由受托方承担。第二，受托方通过欺诈等不正当方式获得委托的，或者受托方再委托给其他主体的，行为无效，受托方须承担相应法律责任。这两种情形，系委托权获得方式及委托权行使方式上的违法。第三，受委托人没有正当理由(免责事由)不履行行政委托协议规定的职责或者因履行不适当，给第三人造成损害的，则由委托机关先作为赔偿机关，代国家承担赔偿责任，在承担了责任后，有权向受托方追偿。

(三) 严格监督大湾区公共卫生行政委托行为

权力具有易于滥用性，^[12]而权力往往需要由具体的个人去执行，如若不对其进行控制，不仅可能造成政府的擅权，立法的专制以及司法的腐败都有可能发生。^[13]为避免粤港澳大湾区各级政府公共卫生权力在委托的过程中与权力设置的初衷背道而驰，造成对社会大众权益的损害，加强对行政委托行为的监督必不可少，笔者认为，可从以下几个维度具体着手：

第一，要激活行政机关自带的“免疫系统”，一方面，委托机关作为“管理员”的角色，可依托不定期实地暗访、电话抽查、开展检查结果“回头看”等方式，重点检查受托机关是否具

^[11] 《行政诉讼法》第 75 条规定：“行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。”

^[12] [法]孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，商务印书馆 1961 年版，第 154 页。

^[13] 毛细荣：《论行政权力制约与监督的法律对策》，《求索》2008 年第 12 期，第 143-144+171 页。

备履行公共卫生行政职能的条件及履职的到位情况。另一方面，委托机关的上一级机关不仅要对委托机关的委托行为进行监督，也要在委托机关备案信息的基础上，做好实地督查，掌握第一手最新情况，全面审查委托机关行政委托行为事实依据、法律适用以及程序履行是否存在不当之处。

第二，要依托司法监督的力量。虽然内地《行政诉讼法》等相关法律规定，暂未将行政委托纳入行政诉讼案件的受理范围，但同样也没有作出排除在外的规定。如由法院对粤港澳各地政府公共卫生领域行政委托的行为进行监督，无疑在监督独立性上更有优势，且就行政委托合法性上的审查，也更为专业。而尽管行政诉讼时，作为被告的是委托机关，但受托方也需出庭，并就自身履行公共卫生相关职能的情况予以说明，也就是说，行政诉讼本身也是对受托方行使委托权行为的过程和结果的监督，从这一角度看，法院的监督，实际上覆盖了委托方和受托方。

第三，要引入大湾区地方各级权力机关的监督。地方各级人大对行政机关公共卫生权力转移的监督主要体现在事前监督上，即委托机关公共卫生职权的大小、委托程序是否符合法律规定等，最关键的是要审查委托机关委托出去的职能是否属于委托机关的重要核心职能，比方说与委托机关存续直接相关的事务、涉及强制力行使的事项、须弹性地面对可能发生的情况之决定权等，不得委托。

第四，要强化社会监督。可聘用一批法学理论素养较高，社会阅历较为丰富的行政监督员，收集并及时反馈社会公众对大湾区公共卫生行政委托全流程工作的意见建议，从而更好地畅通社会力量参与监督的渠道，让越来越多来自基层的声音直达党政机关各级决策层。

值得一提的是，当粤港澳公共卫生法治协同建设不断深入，便可参考纽新港务局模式，由广东、香港、澳门三方签订《粤港澳公共卫生行政委托协议》，组建设在大湾区行政协调机构下的行政委托管理办公室，办公室成员由三方代表组成，以负责统筹大湾区公共卫生行政委托包括业务规程的制定、纠纷的处置及日常工作的监督等，办公室架构以及主要职责由三方签署的协议确定，并报大湾区行政协调机构备案。

参考文献：

- [1] 胡建淼(2011). 中国现行行政法律制度. 中国法制出版社, 36.
- [2] 罗豪才(1996). 中国行政法教程. 人民法院出版社, 70.
- [3] 胡建淼(1994). 有关中国行政法理上的行政授权问题. 02, 72-83.
- [4] 薛刚凌(2002). 行政授权与行政委托之探讨. 法学杂志, 03, 18-20.
- [5] 马怀德(2005). 行政程序法研究. 法律出版社, 133.
- [6] 叶必丰(1999). 行政法的人文精神. 湖北人民出版社, 186.
- [7] [美]伯尔曼(1990). 法律与宗教. 梁治平译, 生活·读书·新知三联书店, 48.
- [8] 姜明安(2005). 行政法与行政诉讼法, 北京大学出版社、高等教育出版社, 62.
- [9] [法]孟德斯鸠(1961). 论法的精神. 张雁深译, 商务印书馆, 154.
- [10]毛细荣(2008). 论行政权力制约与监督的法律对策. 求索, 12, 143-144+171.