

中国（上海）自由贸易试验区与立法和行政法治 —— 以全国人大常委会“调整法律实施” 为切入点

徐亚文 刘洪彬

全国人大常委会《关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》不属于“暂停法律实施”，而属于法律修改活动，是新一轮改革开放条件下立法机关授权立法的前提条件。全国人大常委会“调整法律实施”的权力具有宪法根据，是与全国人大常委会的认可、制定、修改、补偿、解释、废止法律平行的一种新型的立法权力表现形式。在新一轮改革开放过程中，要尊重既有的法律秩序，充分运用全国人大调整法律实施的权力，规范国务院的授权立法，鼓励地方政府先行先试，规范法律用语，使改革沿着法治的轨道进行。

【关键词】自由贸易试验区；调整法律实施；立法法治；行政法治

【中图分类号】D912 . 1 【文献标识码】A 【文章编号】1004 — slsx （ 2014 ） 01 — 0134 — 07

【基金项目】教育部“2011 司法文明协同创新中心”资助项目

徐亚文，武汉大学法学院教授、博士生导师；

刘洪彬，武汉大学法学院博士生。（湖北武汉 430072 ）

一、问题的提出

中国（上海）自由贸易试验区的设置无疑是 2013 年新一轮改革开放启动的标志性事件。作为构建开放型经济体制的重头戏，中国（上海）自由贸易试验区在开演时就面临既有法律与改革创新的冲突。为了解决有关法律规定在区内的实施问题，国家商务部受国务院委托在 2013 年 8 月 26 日提请十二届全国人大常委会第四次会议审议《关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区等国务院决定的试验区内暂停实施有关法律的决定（草案）》[以下简称《决定（草案）》]。根据该草案，在试验区内，对“负面清单”外的外商投资暂停实施《中外合作经营企业法》、《中外合资经营企业法》和《外资企业法》等

三部法律的相关规定，暂停实施《文物保护法》的相关规定。同年 8 月 30 日全国人大常委会通过了《关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》（以下简称《决定》），授权在中国（上海）自由贸易试验区内对国家规定实施准入特别管理措施之外的外商投资，暂时调整有关行政审批，改 11 项核准事由为“备案管理”。全国人大常委会的《决定》与国务院的《决定（草案）》的最大不同在于将“暂停实施法律”表述为“暂时调整法律规定的行政审批”，明确了授权国务院的事项的具体内容。“暂停法律实施”与“调整法律实施”一词之差，但其法理意蕴不容小觑。有学者认为，我国现行《宪法》、《立法法》均

无“暂停法律实施”的规定，自由贸易试验区“调整法律实施”的实质是立法机关对已经颁布实施的法律效力范围进行调整，是立法机关在把握法律体系与社会发展的动态平衡过程中，在制定新法、解释法律、修改或者废止法律之外完善法律体系的另外一种方式。川但笔者认为，“暂停法律实施”是宪法赋予立法机关的一项法定权力，而本次“调整法律实施”只不过修改法律的形式，是授权立法的前提条件，不是“暂停法律实施”，两者不可混为一谈。

此外，继《决定》颁布之后，国务院于2014年1月4日颁布《关于在中国（上海）自由贸易试验区内暂时调整有关行政法规和国务院文件规定的行政审批或者准入特别管理措施的决定》，将涉外企业的审批制度、相关服务业的行政审批以及有关资质要求、股比限制、经营范围限制等准入特别管理措施调整为在“负面清单”之外的领域为“备案管理”，使“备案管理”上升为法律概念，给我国的法治政府建设提出了新的课题。但“备案管理”的含义、程序和法律后果究竟是什么？学术界并没有展开深入的讨论，实有界定的必要。

二、全国人大常委会“调整法律实施”的权力属性

（一）全国人大常委会“调整法律实施”不是“暂停法律实施”

法律实施是指法律在现实社会的具体运用，既包括国家机关及其公职人员的执法活动和司法活动，也包括一切国家机关、社会组织和个人普遍守法。“暂停法律实施”即是在法律颁布生效后，特定机关在特定的地域、特定的时间内，通过明示或者默示的方式，宣告特定法律暂时失去法律约束力的行为。纵观现代世界各国，宣布暂停法律实施主要是因为出现重大突发性事件，如紧急状态、戒严状态、战争状态。由于国家面临正常法律程序无法克服的危机，需要在

既有法律框架外遏制威胁，恢复秩序。根据统计，自1985年以来，世界上有近90个国家或地区有过暂停法律实施的行为。现代国家为了将暂停法律实施的行为本身纳入法治轨道，均制定了紧急状态法或宪法条款，规定禁止或者限制游行示威、实行交通通讯管制、新闻管制、出入境限制和罢工罢课罢市的行为。在立法例上，暂停法律实施大致有三种：一是大陆法系的法国、俄罗斯等在宪法中规定紧急状态条款，并根据该条款制定统一的紧急状态法或戒严法；二是英美法系的英国、美国等在宪法中没有紧急状态的规定，但有健全的紧急事态法律；三是日本等对紧急状态的处置散见于灾害防治、战争内乱、经济危机等单行法律中。我国《宪法》第67条、全国人大通过的宪法部门意义上的《戒严法》第13条、行政法意义上的《突发事件应对法》第69条赋予了特定机关暂停实施法律的权力。从各国的规定看，暂停法律实施的权力既可以由行政机关行使，也可以由立法机关行使。相对于宪法、法律规定的紧急状态法律之外，我国还存在“一国两制”条件下的停止法律实施的制度，主要是全国性的法律在港澳地区的部分停止实施。如《香港特别行政区基本法》第18条规定全国性的法律除列于该法附件三者外，不在香港实施。但在香港特别行政区处于紧急状态时，中央人民政府可以发布命令将有关全国性法律在特区实施。

与“暂停法律实施”相类似的概念是法律的“变通适用”。例如，为了使全国性的法律在民族自治地方变通适用，《立法法》第66条规定，依照当地民族特点，自治条例和单行条例可以对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律和行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。按照《现代汉语词典》的定义，变通即为“依据不同情况，作非原则的变动”之意。相

对于在港澳特别行政区停止法律实施而言，民族自治地方作出法律和行政法规的变通规定时，原有的法律原则仍然具有法律约束力。法律的“变通适用”就不应该被纳入暂停法律实施的范畴。

有研究者指出，虽然我国宪法和法律没有关于“暂停实施法律”的明确条款，但从《宪法》第62条规定的全国人大常委会有权行使“全国人民代表大会授予的其他职权”中可以得出结论，全国人大常委会有权决定暂停法律的实施。〔1〕这一结论，显然缺乏权威性。既然立法权是宪法、法律赋予的一项权力，“暂停法律实施”也应该是宪法、法律明确赋予立法机关或者其他特定机关的一项权力，作为最高国家机关的核心权力，必须由宪法明确规定。从形式法治的角度看，该权力不应从宪法或者

法律的兜底条款中推论出来，即不应该是推定的权力，而应该是明确规定的权力，因为在法治社会中，对公权力而言，法无规定即为禁止。本次全国人大常委会颁布的《决定》没有采用国务院建议的“暂停法律实施”字眼，也从一个侧面印证了全国人大常委会对自己在宣布“紧急状态”时和在“一国两制”下之外享有的“暂停法律实施”的权力是不认可的。

（二）全国人大常委会“调整法律实施”的宪法、法律依据

在 1985 年全国人大授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的《决定》颁布之时，时任全国人大常委会秘书长、法制工作委员会主任的王汉斌在该《决定（草案）》的说明中提出，全国人大授权立法的依据是《宪法》第 89 条“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会授予的其他职权。”然而，这次全国人大常委会通过的《关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》并无有关宪法依据的说明。从字面上看，《决定》是对 11 项法律规定的行政审批事项“调整实施”，改为

“备案管理”。这就意味着在法律适用上，全国人大常委会宣布对相关企业的行政审批制度终止适用，终止期为三年，同时也宣布对相关企业适用新的行政备案管理程序。该《决定》使新法取代了旧法，旧法的时间效力 and 空间效力已被终止，这显然属于《宪法》第 67 条第（三）款赋予全国人大常委会的“在全国人大闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改”的权力。

（三）全国人大常委会“调整法律实施”的程序限制

正如美国法学家博登海默所言：“规范性制度的存在以及对该规范性制度的严格遵守，乃是在社会中推行法治所必须依凭的一个不可或缺的前提条件。”^{〔1〕} P239 严格守法同样也是社会主义法治国家建设的重要内容。全国人大常委会本次通过决议，将法律规定的审批制度改为备案制度，并在限定的范围内实施，这是修改法律的一种形式。依据《立法法》第 24 条，该《决定（草案）》的法律案由国家商务部受国务院委托向全国人大常委会提出，全国人大审议表决通过后发布。但是，作为修改法律的必经程序，我国《立法法》第 41 条规定了全国人大常委会通过的法律应由国家主席签署主席令予以公布，而本次“调整法律实施”的《决定》没有履行主席令的公布程序，属于立法的程序缺陷。

三、“调整法律实施”是立法法治的创新形式

随着我国新的领导集体权力交接的顺利完成，新一轮改革开放的指导思想、主要原则和内容也写入了中国共产党第十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。本轮改革开放与中共十一届三中全会推动的改革开放具有诸多不同特点。在法治建设的宏观层面上，20 世纪 80 年代面临的主要问题是“无法可依”，因此，“发展社会主义民主、健全社

会主义法制”是法制建设面临的主要课题，“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”和“法律面前人人平等”是法制建设的主要目标和根本原则。为了加强法制建设，全国人民代表大会作出了立法规划，并且颁布相应决定，授权国务院和深圳经济特区等沿海开放城市拥有先行先试的立法权。这时的授权立法存在的原因是没有立法经验，需要实践摸索，主要是制定法律，包括认可、制定、修改、补充和解释法律，符合狭义的立法权的特征。但是，本轮改革开放是在中国特色社会主义法律体系建成之后。按照国务院在 2011 年 10 月颁布的《中国特色社会主义法律体系》白皮书的观点，我国以宪法为统帅，以法律为主干，以行政法规、地方性法规为重要组成部分的法律体系的框架已经形成，立法机关下一阶段的立法工作重点在经济领域、民主政治、社会领域、生态文明领域，且须重视保障法律制度的有效实施。这样一来，本轮改革开放过程中的“先行先试”遭遇更多的既有法律、法规的限制。

在规范立法试验的层面上，如果说在 2000 年我国《立法法》生效之前，立法过程中的“先行先试”、“法律松绑”存在很大的空间，那么在《立法法》生效后，立法试验面临更多的法律障碍。《立法法》规定了只能制定为法律的十类事项，

其中明确了“基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度”只能制定法律。对尚未制定为法律的，全国人大及其常委会“有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规”（第九条），但“被授权机关不得将该项权力转授给其他机关”（第十条）。为了建设中国（上海）自由贸易试验区，国务院于2013年9月印发了《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》，确立在金融服务领域、航运服务领域、商贸服务领域、专业服务领域、文化服务领域、社会服务领域等六大领域的服务业扩大开放措施，实现投资贸易便利、货币

自由兑换、监管高效便捷等总体目标。上述措施和目标已经涉及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度。依据《立法法》第九条，有些尚未制定为法律的，如人民币资本项目可兑换、金融市场利率市场化、人民币跨境使用、适应境外股权投资和离岸业务发展的税收等，可以由国务院制定为行政法规，先行先试，但须防止将相关立法权再转授给中国（上海）自由贸易试验区所在的上海市，将《总体方案》中提及的“上海市要通过地方立法，建立与试点要求相适应的试验区管理制度”¹⁴，理解为上海市可以制定地方性法规，规范自由贸易试验区财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度，从而造成立法位阶的紊乱。而对于已经存在的、涉及了财政、税收、海关、金融和外贸的法律，应该由国务院提请全国人大常委会进行法律调整，避免全国性的法律在中国（上海）自由贸易试验区无法实施的窘境。

总结本次自贸试验区的立法实践，可以说《关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》的“调整法律实施”的实践在规范立法程序方面开辟了一条新的路径。其实，全国人大运用调整法律实施的权力已经不是第一次。2012年12月，为了推进行政审批制度改革，促进政府职能改变，第十一届全国人大常委会第三十次会议也通过决定，授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批，《海关法》、《中外合作经营企业法》、《城乡规划法》等25部法律的部分程序性条款被调整实施，相应的行政审批制改为备案制或行业协会自律。尽管中国特色社会主义法律体系建成之后，全国人大和国务院强调“在完善各项法律制度的同时，更加注重保障法律制度的有效实施”¹⁵，重点工作是完善法律解释机制的途径和方法、健全备案审查机构、健全法律法规清理工作机制，但笔者认为，在防止改革过程中的新法与旧法、上位法与下位法之

冲突方面，仍然需要总结和运用成功的经验。“调整法律实施”不失为替改革进行“法律松绑”的可资运用的有效的立法手段。在我国的立法学研究领域，“调整法律实施”应该被当作是继“认可”、“制定”、“修改”、“补充”、“解释”、“废止”之后的新型的立法形式。

四、调整法律实施时代的法治政府建设

中国（上海）自由贸易试验区的设立为本轮改革开放过程中的中国法治建设提供了一个鲜活的样本，也是继续观察在中国特色社会主义法律体系已经形成的背景下，本轮改革开放如何协调改革与法律的冲突的窗口。继在上海设立自由贸易试验区后，各地纷纷启动相应改革规划，如广东也积极申报设立三沙自由贸易区，使我们迎来了一个法律需要频繁调整实施的时代。如果说20世纪指导立法工作的“先行先试”原则成功地解决了改革的创新性与法律的稳定性之间的矛盾，那么在本轮改革开放中，笔者认为应该确立“先调再试”为立法工作的指导原则，推行立法试验的前提是先对既有的法律、法规予以调整，包括有限地调整它们的适用时间、适用地点或适用范围，使立法试验与《立法法》相互衔接。以中国（上海）自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的立法试验为开端，我国的法治政府建设面临了一个新时代，也产生了一些函待解决的新问题。

（一）规范国务院的授权立法，防止立法的“先行先试”与《立法法》的冲突

授权立法是现代社会的立法形式，具体表现为立法机关把自己制定某项或者某类规范性法律文件的权力授予行政机关或其他机关，行政机关或其他机关据此开展立法活动。从立法权运作程序上看，它属于立法法治的范畴；从抽象行政行为的角度看，它属于行政法治的范畴。

在我国，授权立法分为授权国务院立法和授权地方权力机关立法。总结自 20 世纪 80 年代以来改革开放的成功立法经验，授权国务院立法可以算上一条。虽然我国宪法没有授权国务院立法的规定，但自全国人大 1983 年授权国务院对全国人大常委会原则批准的《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》制定一些必要的修改和补充以来，国务院的授权立法已走过了三十载，期间根据授权制定、修改的法律法规涉及税收、银行、私营企业、土地出让、审计、价格管理、集体所有制企业等（暂行）条例等不下上百种。当时授权立法得以实现的背景，主要是“不少新的复杂问题超出由行政法规调整的范围，目前还缺乏必要的实践经验，需要探索、实验，由全国人大和全国人大常委会制定或补充、修改法律的条件还不成熟，实际工作又不能等待”，故需要“总结实践经验，全面权衡利弊，把成功的政策定型化，制定法律”。

然而，比较 2000 年 3 月《立法法》颁布前后的授权立法实践可以看出，授权立法受到越来越多的限制。如在 1985 年，为了保障经济体制改革和对外开放工作的顺利进行，第六届全国人民代表大会第三次会议颁布了《关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》，授权国务院对“有关经济体制改革和对外开放方面的问题，必要时可以根据宪法，在同有关法律和全国人民代表大会及其常务委员会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下，制定暂行规定或者条例颁布实施，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

经过实践检验，条件成熟时有全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会制定法律。”但 2000 年以后，那种将改革开放某一方面的立法权笼统授予国务院或者地方行使的做法，逐渐被全国人大常委会的专门授权决定取代，并对根据授权制定的法律予以时间上的限制，授权立法的范围更加明晰。就授权地方权力机关立法而言，类似的趋势也是十分明显的。因此，总结授权立法的经验，本轮改革开放过程中的授权立法，更应该由全国人大常委会颁布具体的决定，将授权立法限制在特定时间和领域，防止被授权机关长期在《立法法》之外行使立法权。

（二）鼓励地方政府先行先试，培养“摸着宪法和法律过河”的法治精神

党的十八届三中全会《全面深化改革若干重大问题的决定》出台后，围绕农村集体土地制度改革的理论研究和实践探索成为热点话题。深圳作为改革开放的前沿，迈开了农村集体用地改革的第一步：深圳宝安区福永街道凤凰社区的原集体工业用地在该市土地房产交易大厦于 2013 年 12 月 20 日挂牌出让。虽然这不是真正意义上的“集体土地入市”，但这次“‘农地入市’”被视为十八届三中全会提出的农村集体经营性建设用地与国有土地同权同价精神的有益实践，是继 1987 年深圳首创国有土地拍卖后的又一次破冰之举，破除了征地须先收归国有，然后走招拍挂的法律程序，而是直接到土地交易中心出让。

但是，同 1987 年深圳国有土地出让试点不同的是，国务院在 1987 年已提出土地使用权可以有偿转让，深圳此后着手公开拍卖了一块国有土地使用权，成为新中国成立后首次土地拍卖。此后，《土地管理法》等法律法规不断健全，先征收、后出让成为我国企事业单位使用农村集体用地的法律程序，这一点，直到 2012 年 12 月全国人大常委会审议修改《土地管理法》时都没有改变。尽管深圳的本次“农地入市”符合改革精神，但没有改变违反《土地管理法》的本质，挑战了现存法律制度。深圳市的“农地入市”改革不是迫在眉睫，没有时间获得全国人大常委会授权，而是缺乏对以往好的立法制度的总结。其实，深圳市的授权立法是有成功经验可循的。自 1992 年全国人大常委会通过决议，授权深圳市人大及其常委会根据具体情况和实

际需要，遵循宪法的规定以及法律、行政法规的基本原则，制定法规，在深圳经济特区实施，并报全国人大常委会、国务院和广东省人大常委会备案以来，二十年间，该市人大通过相关决议 300 余件，其中三分之一是在国家相关法律、法规尚未出台的情况下的先行先试。事实证明，授权立法是深圳经济特区改革成功的关键。深圳市的本次集体工业用地交易是完全可以先获得全国人大常委会授权立法，再进行探索实践的。

十一届三中全会以来的改革开放取得成功的经验之一就是“摸着石头过河”的工作方法上升到了治国理政的高度，上升为指导国家整体改革进程的政治哲学。但三十年来，我国根据宪法制定了二百四十多件法律、七百多部行政法规以及大量的部门规章、地方性法规和政府规章，基本做到了各项工作有章可循、有法可依，宪法和法律实际上已经为改革设计了“路线图”。

“摸着石头过河”应被“摸着宪法法律过河”取代，法治建设与改革开放相向而行应该成为本轮改革开放的重要特征。“摸着宪法过河”就是指“在未来的社会发展进程中，应当严格依照宪法和法律所确立的原则、制度和程序运行，确立以宪法为核心的国家治理机制，设立改革的宪法界限，通过宪法和法律权威释放改革红利”^{〔1〕}。那种改革就是变法，就是要突破法律限制的观点，在倡导建设社会主义法治国家的今天，理应遭到摒弃，行政机关、司法机关更不能自主决定中止或者终止法律的实施。否则，任何违反宪法、法律的改革都会危及改革本身，损害宪法、法律的权威，最终造成政治、经济和社会的混乱。

（三）规范法律用语，实现实质法治与形式法治的内在统一

法治是内容与形式的统一，行政法治也当如此。从形式法治的角度看，按照美国法学家富勒的观点，法律应该具有一般性、公布或公开、可预期、明确、无内在矛盾、可遵守性、稳定性、统一性。法律明确就是能够为接受者所认知和理解，当然也不反对想使用“诚实信用”、“适当注意”、“合理期限”等作为法律准则。设立中国（上海）自由贸易试验区不是延续既往的通过政策优惠招商引资的路径，而是制度创新，是要形成可复制、可推广的经验。在此背景下，类似“负面清单”、“备案管理”的管理学概念频繁出现，一时间成为新闻媒体追踪的“热词”，但对这类词语包含的法律权力（利）和法律责任，至今没有相关的法律、法规予以界定或澄清，法学理论界也莫衷一是。以“备案管理”为例，在行政法实践中，备案种类繁多，性质复杂，有行政许可意义上的备案、行政确认意义上的备案、告知意义上的备案和监督意义上的备案。

自由贸易试验区将涉外投资等企业的设立改“审批”为“备案管理”，是放弃了行政许可，还是行政许可制度的变体？在“备案”后加上“管理”的词缀，与“备案登记”有何不同？这些问题，需要认真对待。我国《行政许可法》没有将备案纳入行政许可的范围，政府行政审批改革的趋势之一就是可将许可改为备案。

因此，“备案管理”不属于行政许可，不应被视为简化版的行政审批程序。从管理者的角度讲，外商投资企业在备案过程中，须向行政主管机关报告特定事项，行政机关对备案材料的事由、完备性、有效性、真实性与合法性进行审查。对于符合要求的予以存档，对于不符合要求的则要求申请人纠正，这种备案行为带有监督的特征。若行政相对人不予纠正，行政机关是否可以拒绝备案，或者实施行政处罚？迄今为止，并无法律规定。由于行政备案管理缺乏明确的法律规定，“备案管理”的试验很可能遭遇行政复议、诉讼和司法救济的空白。

以上分析仅仅限于学理研究，中国（上海）自由贸易试验区催生了新型的行政活动方式，需要我们在今后的立法实践中将其模式化、概念化，尤其是在没有《行政备案法》的条件下走出一条“先行先试”的新路，实现行政相对人对“备案管理”的理解和预期，便于行政机关有目的的监督，为完善行政备案制度积累经验，促进行政机关依法行政。

〔参考文献〕

〔1〕吴天昊．自贸区“法律松绑”的法治解读〔N〕．学习时报，2013 — 09 — 16 ．

〔2〕中国社会科学院语言研究所词典编辑室．现代汉语词典〔M〕．北京：商务印书馆，1980 ．

〔3〕〔美〕博登海默．法理学：法律哲学与法律方法〔M〕．邓正来，译．北京：中国政法大学出版社，1999 ．

〔4〕中国（上海）自由贸易试验区总体方案〔N〕．人民日报，2013 — 09 — 27 ．

〔5〕国务院新闻办公室．中国特色社会主义法律体系（白皮书）〔EB / oL〕．[http : / / ? . , cio . 即 v . Cn / ztk , dtzt / 62 / 3 / Document / 1035422 / 1035422 . htm .](http://www.gov.cn/jq/2011-01/22/content_1814777.htm)

[6]王汉斌. 关于“授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行条例的规定或者条例的决定（草案）”的说明队]. 中华人民共和国第六届全国人民代表大会第三次会议文件汇编[C]. 北京：人民出版社，1985 .

[7]新华社. 深圳首宗“农地”成功入市[N]. 京华时报，2013 — 12 — 21 .

[8]李庆丰. 深圳经济特区的发展离不开授权立法[N]. 检察日报，2012 — 04 — 16 .

[9] 韩大元. 摸着宪法过河「N」. 财经，2013 — 10 - 14 .

[10] 助 n L . Fuller . The M=ralityofw . New Haven : Yale Universityl , re 55 , 1969 .

[11]朱最新，曹延亮. 行政备案的法理界说「J1」. 法学杂志，2010 ，（ 4 ） .