

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文

阅读次数: 1326

由行政自由裁量权看行政合法性与合理性 ——读《美国行政法的重构》

孙菲菲

特聘专家

内容摘要: 实质主义法治要求行政权力不仅符合形式上的实在法要求, 即行政合法性, 还要求行政权力合乎目的, 即行政合理性。这就关涉到行政自由裁量权的控制问题, 更详细地说, 是如何运用具有控制功能的规则和程序, 使原本在形式上不向选民负责的行政官员对私人利益行使权力的行为得以合法化的问题。沈岍博士翻译的《美国行政法的重构》是美国纽约大学法学院教授理查德·B·斯图尔特的力作, 他描述和分析了进入“行政国”时期以来, 美国行政法本身发生的深刻变迁——从传统的严格限制行政权力的模式转变到一种提供一个政治过程, 从而确保在行政程序中广大受影响的利益得到公平代表的模式。从而在很大程度上揭示了美国行政法和行政法学发展的“动力机制”, 对于我们寻找中国的行政法理论和公共行政实践之间的连接点, 具有重要的启发意义。

关键词: 利益代表模式 行政自由裁量权 合法性 合理性

一、写在前面

为行政法提供一个坚实的理论基础, 以引导行政法学研究, 这是过去十多年行政法学者所致力的一项学术任务。行政法是什么? 应当以什么样的范式对行政法进行认知? 这些高度抽象的问题关乎行政法学科以及行政法律实践的方向。学者们一度提出种种观念来作为行政法的理论基础, 如“公共权力论”, “服务论”, “管理论”, “控权论”, “平衡论”, 等等。“平衡论”最终成为主流的理论范式, 但其概念框架不无问题: 国家权力—公民权利的简单二元规范模式源自古典自由主义宪政理论, 而正如我们所知道, 古典自由主义范式, 在西方福利国家的宪政理论中早已经过时; 更可以质疑, 这种理论范式在高度复杂的中国语境中是否能找到其所指。出于对法律发展和法学研究的社会背景的反思, 许多学者已经将目光从形而上的理论建构转移到了对中国公共行政本身的发展问题的关注; 另一方面, 近年来的宪政研究将我们引向对最初关心的问题的深入反思: 存在所谓独立的“行政法基础理论”问题吗? 难道, 行政法的研究不是以宪政理论和自由主义政治哲学作为基础的吗? 但是, 宪政理论和自由主义政治哲学的形态是多元而非单一的, 我们还能够以一种“应急”的姿态, 不以中国本身的公共行政发展状况为根据, 引进一种现成的宪政理论来充任“理论基础”吗?

更审慎的态度或许是, 我们需要两条腿走路: 一方面深入研究宪政理论和自由主义政治哲学的各种形态, 另一方面关注和跟进中国公共行政的实践, 在二者之间寻找恰当的连接, 以此作为公法理论的基点。沈岍博士翻译的《美国行政法的重构》是美国纽约大学法学院教授理查德·B·斯图尔特的力作, 发表在1975年6月《哈佛法律评论》第8卷上, 虽距今已近30年, 但由于对美国行政法变迁历程构造了极为敏锐而深邃的解读, 特别对20世纪中后期开始之行政法新发展提出“利益代表模式”之说, 所以, 直至今日, 此文仍然在英美公法、行政法或政治学术文献中享有极高的引证率。而且, 在英美的法律或政治院系的相关课程, 其通常被列为学生必读之参考文献。

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

二、美国行政法的历史背景简述

在介绍正文之前，我们不妨先大致看看美国行政法的理论发展过程。我想在对美国行政法的理论历程有了一个大概的了解之后，才能更好地理解此文的论述。

1887年，美国建立了州际商业委员会，被认为是现代行政机构的原型，进入20世纪后，许多类似的机构建立起来了。行政法律制度必须处理这些机构所面临的问题。这些机构本身又得执行20世纪国家赋予它们的多种多样的职能。到了20世纪中期，以为著名法官宣称：“行政法在20世纪得到了引人注目的发展。政府行政机构的统治反映在法律之中。” [1]

然而，在20世纪早期的大部分时间里，美国法对行政法律制度往往视而不见，律师和法官们深受戴雪的影响，认为行政法是完全违背英美法原则的。因此，美国是在英国和其他从英国文明的源泉中吸取营养的国家，行政法律制度及其赖以建立的原则，实际上并不为人们所知。直到20世纪中期，行政法在法律上才获得了自己独立的地位。在此以前，美国行政法基本上是混乱的、盲目发展的。在经济大萧条之后，行政法才以不可抗拒的势头向前发展，新政措施是通过行政机构的中介作用才得以贯彻执行。于是，通过法律对这些管理机构本身进行调整，就成为一项十分急迫的任务了。行政法必须明确规定或确定这些行政机关对公民行使权力的界限范围，明确公民对之提出申诉的权利。新发展起来的行政法律制度面临的首要任务是使行政机构的代理权合法化。在新政期间及新政以后更是如此。只要法律没有包含限制的标准，法院必须宣布委托权力的法律无效。司法态度的变化反映了行政领域对经济事务立法者的尊重。这是美国公法在20世纪中期的特点。坚持对经济领域，甚至对原来不在政府管辖范围内的事务进行立法干预的法官，也会采取更宽容的态度对待现在同一领域中的行政授权。司法态度的变化鼓励了国会和州的立法机关将更多的代理权授予行政管理机关。于是，行政授权形成为制度，而非例外了。美国政府手中的试金石，已经变成公共利益的标准。

法院创立行政法律制度进展顺利的一个重要原因，就是他们尊重行政专家。对于授予行政官吏的权力，法院基本上不予限制，且对行政权力的行使不予干预。行政法制度的发展史，就是一部日益扩大行政权，不断限司法权的历史。对行政决策的司法复审范围相应受到限制。但是，20世纪中期的平衡记录，并不总是偏向着行政当局的。1946年制定的“联邦行政程序法”明显地有利于司法机关。它的制定，表明国会要求对行政扩张进程进行限制。最高法院很快就指出，该法的纠偏意图应解释为具有完全的效力。司法机关对行政权力扩张的倾向表示出忧虑。法官们认为不能把所有的工作都留给工作熟练的行政专家。司法机关也将履行一部分极其重要的职能。最高法院发表了具有重大意义的声明：“法院不亚于行政机构，法院也是国家机构，两者都是实现公共目的的工具。” [2]

20世纪下半叶，美国法更加注重平等概念。随着厄尔·沃伦就任最高法院首席大法官，大力贯彻平等权利的获得开始了。1964年，最高法院的判决确认平等保护条款为议员名额分配确立了“一人一票”原则，根据这一原则，宪法要求赋予所有公平实质上的平等代表权。与此同时，人们对于是否能通过“法律平等”解决平等问题产生了某种疑问。法律平等只可能存在于这样一种情况下，即社会每一成员在事实上而非仅仅在形式上拥有使用其天赋的平等机会。由于每人社会环境不同，一部分人缺乏能力或能力受到阻碍，而同时他人的能力却高出一筹或得天独厚，权利平等就成为漂亮的然而却是浮夸的词。对于在这种不平等下生活的社会成员提供“补偿”，是一种社会责任。社会和法律正向人们提出这种要求。法律应当力求确认和支持这种要求。

法律秩序的任务是，调和在任何社会中迫切要求认可的权益，并且决定其中哪些应被确认为通过法律加以推行的权利。在20世纪的社会中，美国人民开始用积极地考虑政府的作用。另一方面，美国抛弃了对司法权范围的传统限制。法院在越来越多的领域发挥着一种积极的政治作用。在公众的意识中，法律和政策界线变得日益模糊。

政府行政的方式可能一如既往，然而，作为时代标志的行政权力集中化并没有受到什么影响。行政权力等持续增强是当时法律的一个显著特点。但是行政机构在为公共利益服务方面不断遭受失败。当行政程序使人们不再抱有期望的时候，以1935年社会保障法为开端的在社会立法领域中不断加强行政权力的倾向，在50年代后进一步得到发展。扩展的社会服务领域完全超出了传统管理的范围。

三、论文简介

现在就让我们走进斯图尔特教授的视野吧。

我们阅读《美国行政法的重构》一文，当以发端于1960年代末的三个相互关联之发展为背景。其一，美国保护消费者利益运动发起人拉尔夫·纳德批评管制机关失于维护公众的利益，并且被受管制企业“俘虏”或支配，这一批评得到普遍认同；其二，为环境、消费者、民权、劳工等提供法律主张的新的团体大量涌现，由此促生了公共利益法律（public interest law）的兴起；其三，国会制定了一批新的涉及环境、卫生、安全、民权等社会管制计划，成为所谓的“权利革命”之一部分。作为回应，行政机关的管理从逐案的裁决模式，更多地转向立法性的规章制定模式，以实施新的、广泛的管制计划。当然，规章制定在此之前早已是行政机关实施管制的一种方式，不过，对应于管制计划的数量与范围，其先前的运用远未如此普及。

（一）传统模式和行政自由裁量权问题。

美国行政法的传统模式脱胎于20世纪60年代的法院判决和立法机关之立法，其一直力图协调政府权力和私人自主权之间相互冲突的主张，所采用的方式是禁止政府对私人自由或财产的侵犯，除非该侵犯得到立法指令的授权。在1880年到1960年的这一期间内，一整套前后连贯的原则应运而生，被人们广泛接受并称之为行政法的传统模式。其基本组成要素如下：（1）行政机关决定的给予私人的制裁，必须得到立法机关的授权，授权的方式是制定控制行政行为的规则。（2）行政机关所依循的决定程序必须有助于确保行政机关遵从上述要求（1）。（3）行政机关的决定程序必须使司法审查的进行更为便利，从而确保行政机关遵从上述要求（1）和要求（2）。（4）为确保行政机关遵从上述要求（1）和要求（2），司法审查必须是可获得的。可见，行政法的传统模式将行政机关设想为一个纯粹的传送带（transmission belt），职责是在特定案件中执行立法指令。行政机关纯粹成为由国家设立的、将立法机关所表达的国家意志付诸实施的行政事务委员会。不受选民控制的行政官员对私人自由的侵入，由该模式予以了合法化，所采用的方式是确保此类侵入受命于一个合法的权力来源——立法机关。

然而，含糊的、概括的或模棱两可的制定法引发了自由裁量权，并且威胁到以行政法“传送带理论”为依据的行政行为的合法性。自由裁量权有两个来源，其一，立法机关可能授权某个行政机关在特定领域内承担完全责任，并且明确指出，在这个领域内，行政机关的选择完全是自由的。其二，立法机关可能发布旨在控制行政机关的选择的指令，但是，由于这些指令的概括性、模棱两可性或含糊性，它们并没有明确限定针对具体情形应作出什么选择。只要制定法未有效地指示行政行为，个人自主权就极易收到行政官员任意施加的制裁的影响，重大的社会和经济政策问题就由并非正式向选民负责的官员来决定，而传统模式的制约功能和使行政合法化的功能都要受到损害。然而，这里行政机关的联邦立法经常性地而不是例外地表现出明显的宽泛和不具体，传统模式旨在消除的那些情形也因此产生了。只要行政权力被维系在相对狭小的范围内，而且不严重侵犯既得的私人利益，那么，行政自由裁量权问题就可以通过运用一些似是而非的标签而得到掩盖，如“准司法”或者“准立法”。“准”字成了一块我们用以遮盖困惑的平滑遮盖物。但是，罗斯福新政时期的国会以最具概括性的立法指令把权力一揽子授予大量新成立的行政机关之后，上述标签再也无法将广泛而又新颖的行政自由裁量权掩匿在身后了。由国会授予新建行政机关宽泛的自由裁量权，可以使行政机关顺利地履行其计划和管理职能，恢复他们所负责的各个经济领域的繁荣。由此还引发了一种观念，即行政官员不是政治型的或专家型的，并且公共行政有着客观的基础。甚至认为国会预先制定周详的指令是不明智的，要求行政官员遵循严格僵硬的司法式程序会导致难以忍受的低效率。

然而，许多法律家并没有因此而被说服，他们认为授予行政官员广泛的自由裁量权违背了分权原则和传统模式意欲实现的形式正义。在理论上，通过严格适用禁止授予立法权原理、要求立法机关的指令更为具体明确，传统模式也可以有效地用来限制行政机关自由行使被授予的宽泛权力。然而，由于具体实施该原理所存在的困难，也由于法院不断地宣布大量的宽泛立法指令无效所导致的制度性危险，传统模式被证明是不可行的。事实上，传统模式意欲维护的私人自主权与广泛授予行政机关自由裁量权所欲促进的经济效率是相悖的，而一个不能提高经济效率的制度注定是失败的。于是，法院在一定程度上基于对《联邦行政程序法》及其历史的回应，转向了一系列替代该原理的技术来控制行政自由裁量权的行使。首先，法院对支持行政机关事实认定的证据之实质证明力采取了更为彻底的详细审查，而且坚持程序保障具有更为广泛的适用范围。其次，要求行政机关在作出决定的过程中应在详尽说明理由的基础上保持前后一致。再者，法院开始要求立法目的明确表述，以此作为当个人的基本自由遭遇危险时的一种限制行政机关选择范围的方式。这些不同的技术实在《联邦行政程序法》制定以后的二十年里成熟起来的，它们适宜于有选择的运用，并且可以被用来调控行政权力而又避免侵入某个制定法所隐含的授权之主干部分。通过，熟练地、机动地运用这些控制技术，行政官员和法官之间原先并不稳定的休战状态演变成成为卓有成效的协调局面。

但是，某些行政权力非法行使和滥用而传统模式又很少适用其中的领域，在那里，最直接受到威胁的

私人利益并没有享受传统模式的保护。在这些领域里，有些利益与政府之间的关系是一种持续的、获利的关系（如领受福利救济金和获得政府合同的投标资格），它们在过去并不被认为属于法律所保障的自由或财产的范围；有些利益则体现于避免受行政机关（如监狱和学校官员）的制裁方面，而迄今为止这些机关被授予相当程度的司法审查和豁免权。这些利益代表了私人自主权的重要方面，它们至少应该像传统的自由和财产利益那样收到保护，以对抗未经授权的政府官员的权力。传统模式曾有的卓有成效的协调已经趋于失灵，而解决方案就是将其拓展，以维护这些属于其他类型的私人利益。

传统模式一个简单的假设是：行政机关在促进一般民众的纯粹的、非政治性的、长期的经济利益方面的热情，将由行政官员的专业化予以保障，或者由某些政治机制予以保障，通过这些政治机制，行政部门将从外部民主议员的潮流中恢复其活力。但行政机关在执行立法命令以及维护行政管理机制在创设之初所欲服务的集体利益方面是失败的，而传统模式并没有关注这类失败的可能发生，其目标在于抑制行政权力以保障私人利益。可是事实上，行政机关被认为为了受管制企业和受保护企业的私人利益而暗中破坏了公共利益。所以，人们对行政机关保护“公共利益”的能力提出疑问，而且还要怀疑是否存在一种清晰可辨的“国民福利”可以在真正意义上知道行政决定的作出。一方面，福利国家管制经济的复杂性已经得到昭示，另一方面，福利经济学和多元主义政治分析所具有的腐蚀性诱惑也已经得到暴露。行政自由裁量权的行使无法避免地被认为在本质上是一个立法过程：对受行政政策影响的各种私人利益之间相互冲突的主张进行调节的过程。这种观点为很多政治家、法官、立法者、实际工作人员和法律评论家所共有。

一旦行政机关的职能被设想为根据相互冲突的私人利益在特定事实情形中的状况以及相关制定法所体现的政策，来调整这些私人利益，那么，行政行为既不可能由传统模式的“传送带”理论予以合法化，也不可能由罗斯福新政时期的“专家知识”模式予以合法化。“传送带”失灵是在于宽泛的立法指令很少能够直接处理具体的情形。而要适用这样的立法指令，要求行政机关在某个特定事实中，对会受到影响的特定利益重新衡量和协调隐藏在立法指令背后的模糊不清的或彼此冲突的政策。这样的政策平衡的过程就其内在本性而言就是自由裁量的过程。同样，二战以来相对稳定的经济增长使得人们的注意力集中于复杂的分配问题，即繁荣的经济成果如何被分享，这样的问题显然不能转化为可以安全地交由专家们去处理的技术问题。自由裁量权问题再度兴起。在执行宽泛的立法指令时，行政机关被认为不公正的偏向有组织的利益，尤其是那些受管制的或受保护的商业企业利益以及其他有组织集团的利益，而损害分散的、相对而言未经组织的利益。

行政机关在根据宽泛的立法指令行使自由裁量权以平等地、有效地履行其职责方面已经归于失败，而传统模式对于解决这个问题所提供的帮助是不足的。传统模式在本质上是一种制约政府的消极机制，并未触及积极行政的以免，而政府积极行政一面必须有个人和利益的代表参与，必须为他们的利益而制定政府政策。由此可见，传统模式所提供的保护通常只是适用于行政机关对受管制企业进行制裁的正式程序。而很多不受行政机关制裁的利益主体，一般无权请求传统模式所提供的保障。传统模式对经由非正式程序作出的政策性决定也对不适用。

（二）解决行政自由裁量权问题的可替代方案。

面对传统模式的失利，人们提出一系列可替代的方案，包括：放松管制和撤销管制机关；贯彻实施禁止授予立法权原理；要求行政机关通过制定标准而使其自由裁量权的行使具体化；采用资源配置效率作为衡量行政决定的一个实体标准。所有四个可替代方案都给出某种承诺，保证减少行政机关在进行政策选择方面行使自由裁量权时公认的缺点。但是没有一个是几近完美的方案，而且它们在很大程度上是相互矛盾的。

撤销管制机关把管制机关的职能转由私性质的市场经济承担（可能辅之以法院实施的法律责任制），是一个简单明了的解决方案。它建基于资源配置效率之上，就特定行政管理体制而言，如在交通运输领域减少对市场准入和价格的控制，具有确切无疑的价值。但取缔行政管制机关并非普遍有效。即便是放松管制的拥护者，也支持某种最低限度的管制以确保一个富有竞争的市场结构，并且承认对诸如大坝、公路和国防等公共产品提供政府管制性规则的必要性。另外，还需要一个官方机制以增加政府税收并根据政治需求重新分配收入。然而，即便是履行如此最低限度的政府职能，也需要一个相当规模的、拥有可观的自由裁量权的行政官僚制度。放松管制在实践中只会导致政策的自由裁量权力的一次转移，从行政机关那里转向大型的、高度组织化的私人利益团体。在一个以经济和社会权力高度集中为特征的现实世界中，由私人自行安排秩序的制度只会反映组织化利益和未组织化利益之间的极端不对称，为了平衡这样的不对称，一项行政干预措施是必要的。

禁止授予立法权原理脱胎于政府的基础在于合意的社会契约观念。只有借助精确的立法指令，才能确保负责的行政决定。如果立法机关能够详尽说明行政官员应当遵循的政策，传统模式的运作就可以削减行政自由裁量权的实际行使范围。但是，禁止授予立法权原理的大规模实行显然是不明智的。根据当前的条

件，立法机关对其政策予以详尽规定，在许多情形下都既不切实可行又不值得进取。而且，法官也缺少对政策中可行和值得进取的问题的区分能力。在政府的许多管理活动中，就管理事项的性质而言，要详细规定行政机关必须采取的做法是不可能的。此外，如果立法机关要详尽规定政策，就必需对专门而复杂的问题进行连续不断的、深入细致的调查、决定和修正。而国会在大数情况下不愿意或不能集中资源去进行这样的任务。环境的因素往往比较有力地促使立法机关给予行政机关以宽泛的立法权。即使在立法机关规定了表面上精确的标准场合，把这样的标准转化为运作现实也需要大量的自由裁量，因而，这些标准限制行政选择的实际效应可能存在极大的局限。

第三种方案就是：一方面承认行政机关拥有大量自由裁量权，另一方面要求自由裁量权的行使必须遵循一致适用的普遍规则。这是对形式正义的回应：只有实现已经知晓的规则、不偏不倚地适用，政府才被允许干预重大的私人利益。但是，这种方案所面临的问题是：政治情势可能过于交错复杂或者变幻莫测，以至于无法形成稳定的政策。而且制定意义明确的规则需要耗费行政机关大量资源，而这些自愿在其他方面可能会得到更好的利用。所以，行政机关是否愿意制定规则，或者其制定规则会具体细致到什么程度就难以把握了。因此，尽管形式正义具有其自身内在的价值，但仅其本身并非解决行政自由裁量权问题的恰当方案。

有人还提出，行政管理的目标是使经济领域的产品和服务的产出最大化。但是，若干理由表明，要求行政官员努力实现配置效率的最大化，并不能为解决行政自由裁量权问题提供一个完美的方案，配置效率原则在理论和实践中都存在这缺陷。

（三）有关利益代表模式。

随着“传送带”模式和“专家知识”模式的解体，把行政机关看成仅仅是立法指令的执行者的行政法理论不再令人信服。由于国会（或者任何规则制定者）没有能力给出精确的指令或设定毫无疑问的目标，以便行政机关将来对具体情形作出有效决定，所以，行政机关高度自由裁量权的产生是不可避免的。面对看上去难以处置的行政自由裁量权问题，法院已经改变了司法审查的关注点（通过扩展和变革传统的程序机制），法官们正在努力使行政接近一种新的合法化模式，即多元主义的合法化理论。该理论假设，可确定的公共利益并不存在，社会中只存在不同个人和团体的独特利益；立法过程体现出来的仅仅是彼此冲突之利益相互撞击而形成的妥协；司法审查的主要目的因而不再是防止行政机关对私人自治领域的未经授权权的侵入，而是确保所有受影响利益在行政机关行使其被授予的立法权力过程中得到公平的代表。

实践中，这种多元主义的合法化理论的有效性，从一开始就受到很多挑战：行政机关偏向于受管制团体和受保护团体，行政机关普遍地对未经组织的利益缺乏回应。受行政决定影响的所有人都应当有更为适当的代表，这一公认的需求与传统模式明显扩展其对新型利益的保护恰巧吻合。行政部门对福利、收入、教育以及个人所享有的其他受益机会，承担起越来越多的权力。为了控制这一增长的政府权力，行政法的传统模式也已得到发展。法官们努力变革行政法的传统模式，以便提供一个有效的实用方式来制约行政机关的偏向。法院在一系列原理和技术上寻求突破，具体表现为：推定行政行为都可以接受司法审查；扩大有权获得正当程序条款保护的利益范围；扩大参与行政决定正式程序的利益范围；扩大有权获得司法审查的利益范围。

虽然这一扩展过程是在传统模式的基础上进行的，但是经此改造，传统模式已经转变成解决行政过程中利益代表不平衡问题的可能方案。其中，起诉资格的放宽和行政过程参与权利的拓展，明显地指向一种利益代表模式。

传统上，有权获得宪法保障以对抗政府干预的利益，只是那些可以获得普通法保障以对抗私人侵犯的利益，而受益于政府的关系仅仅是“特权”或者“恩赐”，而不是法律所保障的权利。但是随着政府职能的不断扩张，政府可以对个人生活任意行使潜在的专横权力。正当程序原则禁止行政机关未经事前的裁决式听证就中止制定法赋予的权益，如社会福利救济。这样的保障还延伸到其他重要的受益于政府的关系。理论上正当程序要求必须给予大量各种各样的利害关系人机会，以使他们能够参加影响其利益的这才制定和执行的正式行政程序。这在实践中是不可能的，所以逻辑上可以得出这样一个结论：宪法要求构建一种行政过程的利益代表制度。

通过扩展有资格对行政行为提起司法审查的利益主体范围，传统模式想利益代表模式的转型在很大程度上已经得到实现。传统模式下，联邦法院采用的起诉资格标准是，原告所主张的利益构成一种可以得到普通法保护的“法律权利”。起诉资格扩展的一种方式是在拓宽法律权利观念，使其既包括普通法所保护的利益也包括制定法所保护的利益。这一扩展（伴随着侵权救济的扩展）有时是立法机关明确规定的。起诉资格扩展至越来越多的利害关系人，是法院对行政机关没有公正代表这些利益而作出的回应，也是法院进行司法审查以矫正行政机关失职的需要。此外，针对制定法上所保护的利益过于分散的情况下，法院让那

些受到的经济损害足以激励其起诉行政为人获得司法审查，即便他们的利益并不受制定法或普通法的保护，被代理者所享有的受法律保护的利益是由代理者主张的。在原告寻求司法审查的起诉资格纯粹基于其他利益代理者身份的案件中，法院应该考虑代理者代表他人利益的质量。起诉资格尽管扩展但仍应受到一定限制：首先，起诉资格赋予那些行政官员在作出行政行为时依据制定法有义务予以考虑的利益主体，即法律保护的利益标准。对有权利获得起诉资格的利益主体的其他限制隐含在“事实损害”要件中。“事实损害”标准包括所有实质利益，既包括经济利益也包括审美的、资源保护的和娱乐休闲的利益，甚至是意识形态上的利益。而且，在某些情形中起诉资格已经获得承认，但是“公益诉讼”[3]尚未被完全接受。

起诉资格是寻求司法审查的权利问题，它并不必然意味着参与行政程序的权利随之产生。参与行政程序的权利基本上有两类：参加由他人启动的行政程序的权利；要求行政机关启动行政程序的权利。随着法律保护标准日益淡化，代理原告技术逐渐运用，传统的参与诉讼程序权利与参与行政程序权利的不同配置开始解体。有资格获得司法审查的利益类型越来越与有资格参加行政程序的利益类型趋于一致，参加行政程序权利也应当做相应的扩展。为了保证司法审查富有意义，制定法规定行政程序当事人身份是获得司法审查的前提，即便在参与行政程序并非司法审查的前提条件的场合，法院也已经要求把参加行政程序权利赋予享有起诉资格的人，因为公正原则要求，在行政程序的结果中拥有这一得到认可的利益的人，必须被允许从一开始就参与行政程序，而且参加行政程序是使其获得司法审查的权利真正有效的必要条件。而在非正式的决定程序中，有组织的利益所拥有的代表优势是最明显的，而传统上非正式过程一般不受司法审查，除非行政机关的疏忽可能导致对行政管理计划手工艺人的不适当保护。在“公共利益”诉讼当事人的坚持之下，非正式的政策决定逐渐趋向于通过正式程序作出。

进行司法审查的法院除了把正式参与的权利扩展到更大范围的利害关系人以外，还在行政官员身上课加了一项义务，即适当考虑所有参与行政决策决定程序的利益。只有这样，政策结果才可以反映出这些利益之间适当的妥协。在政府管理领域和私人自治领域混合不清的情况下，行政法必须设计出一种程序，既区别于传统政治控制模式也区别于传统司法控制模式；既可以调和出于利害关系之中的彼此竞争的私人利益，又可以最终使政府权力的强制行使正当化。对所有利害关系人予以适当考虑的观念就是有关这种程序的一个理想。司法的资源 and 机制是否能够实现这一理想，是接下来要考虑的问题。

传统模式的扩张是把参与行政程序和司法审查的权利广泛赋予各种利害关系人，一个拓展了的正式程序制度通过确保行政机关考虑所有利害关系人的利益，从而形成在总体上能够更好地服务社会的行政决定。利益团体参与行政裁决程序的原则得到了普遍的赞同。人们认为，这样的参与不仅有助于提高行政决定的质量，使行政决定更能回应参加行政程序的各种利益主体的需要，而且其本身也是有价值的，因为它使公民具有一种对政府管理过程的参与感，增进了公民对政府决策公证性的信任。然而，在法院推动之下形成的利益代表模式，是否真地可以如人所愿地实现对行政的合法化功能，应该取决于这种模式是否可以解决上述的行政政策系统偏向有组织利益的问题，从而产生更好地服务社会的行政决定。经过详细的实证分析之后，斯图尔特教授认为，由法院通过发展司法审查原理和技术而实施的利益代表制度，存在非常重大的困难。

首先就是关于代表的提供问题。若要确保所有受影响的利益都能够在行政决定过程中得到代表，其首要的问题就是判定哪些利益应该获得代表，提供这种代表的方式有哪些。起诉资格和参与权利的实际范围，取决于为众多受行政决定影响的利益提供代表的方式，而不是取决于原理上对进入司法审查和行政程序的权利所给出的限制。广泛的参与权利无论如何不能确保所有相关利益都在行政程序中得到代表。特别是，在行政法领域会经常出现：某个行政决定的影响广泛而分散，没有哪个单一的个体受到了可以激励其去提起诉讼的严重损害，而且，昂贵的交易成本和获益的集体性质阻碍人们联合起来进行诉讼。“公共利益”代理人制度的目的就在于为如此广泛分散的利益提供代表。然而，“公共利益”代理人并不代表，或者并非主张要代表，整个共同体的利益。他们更多的是支持重要的、广泛共享的[4]利益的立场，这些利益之前没有在行政过程中获得适当的代表。这样的代表制度与多元主义集体福利观完全一致，但是仍存在两个方面的问题，即公共利益代理人是否真正代表了其声称要为之代言的利益，以及最终如何界定这一利益。事实上，哪些公共利益将在行政程序中获得代表的问题主要取决于私人律师和为这种代表提供资金的基金会，这样就把决定哪些利益将在行政决定作出过程中得到支持的选择权赋予了私人，从而违背了支持参与权利扩展的基本原理。另外，在通常情况下，没有任何责任机制约束律师，以确保其忠于自己声称要代表的、分散的个别利益主体。而且公共利益律师所要代表的一个大规模非组织化群体的利益是很难认定的，而且可能是相互冲突的。公共利益律师必须就代表哪些次一层级的利益作出决定。因此，律师不是主张在理论上假设其所代表的广大委托人的利益，而是主张其自身的利益或者委托人中少数积极分子的利益。鉴于公共利益律师拥有相当客观的自由裁量权和独立地位，利益代表制度的设计会缓解公民对政府的失望和冷淡，有助于实现行政政策的合法化，但被宣称得到代表的利益群体的绝大多数个体成员，很可能对代表他们利益的参与根本不知情。

诉诸正式程序和司法审查以使受行政决定影响的利益获得更为平等的代表，很可能付出巨大的资源成本，也可能严重损害这些行政决定的质量。正式程序的资源成本和拖延成本不仅行政机关要承受，私方当事人也要负担，[5]而且可能会严重影响行政机关有效履行其职责。由于以往非正式作出的有关执法政策的决定现在必须通过正式决定程序作出，上述负担将日益增加。正式程序步骤的增加会耗尽公共利益群体有限的资源，并给有组织的利益提供了拖延行政机关执法行为的理由，从而对公共利益群体造成不利。[6]理论上扩展的参与权利和实践中受到限制的公共利益代表之间的反差，很可能引出对新措施的需求，来确保行政程序中的公共利益代表能够获得足够的资助。

通过正式程序来促进所有受影响利益获得代表，既存在困难之处又有巨大成本。如果这种代表能够在相当程度上提高最后形成的行政决定的质量和公正性，那就都是可以容忍的。然而，即使以最乐观的角度看，这种代表对行政决定的影响依然问题重重。行政机关依然受到受管制或受保护团体的强大压力，行政机关要生存和发展，就必须依靠受管制或受保护团体以获得信息、政治支持和其他形式的合作。获取更广泛参与权利的努力，并不能消除这些压力，也不能改变导致行政机关依靠这些团体的制度因素。因此，扩展行政程序参与权利，不可能解决宽泛立法授权之下行政机关选择偏向的根本问题。实际上，由于代表的扩展强调争议的多中心性质，所以，它可能使争议很难再由普遍规则予以处理，而是强化了争议解决的特定性质和自由裁量性质。

行政法转向一个确保所有受影响利益在行政程序中都获得代表的制度，而这种利益代表制度的实行面临巨大的困难，很可能耗费大量成本，而且会导致行政机关运用粗劣的决定程序。而且，为促进利益代表而扩展参与权利，将强化每一个行政程序的多中心性和独一无二性，将使行政机关或法院更难确立用以调控大量案件的决定规则。每个决定都将倾向于对各方当事人所代表的各种力量充斥其中的特定领域作出回应，而形式正义以及与形式正义相随的优点的实现，都会因此遭受破坏。既然法院推动下的利益代表模式存在不足，斯图尔特教授转而思考利益代表的政治模式的可能性。由于在缺乏权威性决定规则的情况下，对大量相互竞争利益的冲突主张的解决在本质上是一个政治过程，所以行政法向利益代表制转变所引发的问题，也许可以由更为直接和明确的、保证受行政决定影响的所有利益都获得代表的政治机制来更好地解决。在通过司法审查发展起来的利益代表制中，政策是由民选的行政官员或法官作出的，而与之不同的是，政治模式中代表者之间的协商过程可以决定政策，而且可以推定该政策具有合法性。法官控制行政自由裁量权是通过扩展参与行政的权利和坚持适当考虑所有受影响利益的要求的方式。在理论上，法院控制行政自由裁量权的作用会受到极大的限制，但政治性利益代表模式的发展并不会消除法院在行政过程中的作用。法院还将继续履行其传统职能：把行政自由裁量权束缚在立法指令的范围之内；至少在裁决程序中确保行政机关提供适当的程序保障。

利益代表的政治模式有两种基本形式：定期民选行政机构的成员；行政机构成员由国会制定的私人组织选定，有特定的任期。通过运用使立法者的立法权行使合法化的同一形式原则，行政官员的民选制度有助于行政官员的类似权力行使合法化。这个形式原则就是：对社会最为有利的利益调和，产生于根据一人一票制选举出来的代议政体。直接选举的优点还在于，可以解决哪些利益应该被代表的问题和代表者如何被挑选的问题。但是，历史上的类似选举制度的经验并没有给这种看法提供什么依据。指定代表不同利益的组织选任行政官员，比起普遍民选来，有助于确保一个了解更多信息的、更为积极的选举人。被选任的官员可以作为被代表利益的权威性代言人，而在不同利益中间的代表分配会在事先确定下来，由此可以避免选举制的一些不确定性和危险。不过，直接利益代表制也面临很多困难。其中一个困难就在于立法机关用什么标准来确定需要被代表的利益、每一种利益有资格获得代表的程度，以及选任个别代表者的方式。而利益团体直接卷入政府的政策制定过程，可能会使他们最终被集权的政府机构吞噬。[7]此外，私人团体可能会利用授予他们的政府权力来控制与其竞争的私人利益。而且，政府权力和私人联合的形式界分是政治理论的一个基本信念，而直接利益模式则违背了政府权力和私人自治权的形式界分原则。虽然有组织的理由和政府行政机关之间广泛而密切的合作已经成为一个社会特征，但有人坚持，为了维护一个可确定的私人联合领域，也为了实现有效政府对私人权力滥用的抗衡，这种权力的界分还是有必要的。

考虑到政治性利益代表制的潜在危害以及公认的政治组织原则所具有的惯性，这种新型行政组织制度似乎并不可能被采用。

在经过了如此周密的论证之后，斯图尔特教授在最后强调，在传统的、普遍适用的行政合法化模式瓦解之后，在努力寻求新的行政合法化模式的过程中，利益代表模式也许是有生命力的，但是，无论是司法性的还是政治性的，利益代表模式作为一种解决立法性行政自由裁量问题的普遍方案，仍然是存在诸多缺陷。因此，单一行政法理论的理想是站不住脚的，而且可能会分散对复杂性的注意，会阻碍针对各种问题的现实主义方案的发展。进而，利益代表可以被认为是一种技术而不是一种普遍模式，可以与放松管制、立法明确表述原则、资源配置效率标准等其他技术放在一起考虑，以运用于不同的情形。具体的策略是首先进行两种分类：根据行政机关的职能、结构、权力、环境以及自由裁量权之性质和数量等，对行政机关进行分类；对指导和控制行政权力的不同技术进行分类。然后将两种分类体系结合起来，寻求特定行政机

关的目的与性质同各种控制技术之间最为和谐的契合。

不过，斯图尔特教授仍然对利益代表模式情有独钟。他明确点出利益代表模式所坚持的原则是根深蒂固的，即任何人都应当在严重影响其幸福的决定过程中通过某种方式获得代表。

这一原则甚至延伸到行政法领域之外。由此，斯图尔特教授实际上提出了对个人在现代社会中地位的关切。

四、由行政自由裁量权看行政合法性与合理性

这篇论文描述和分析了进入“行政国”时期以来，美国行政法本身发生的深刻变迁——从传统的严格限制行政权力的模式转变到一种提供一个政治过程，从而确保在行政程序中广大受影响的利益得到公平代表的模式。但这并不仅仅是一部行政法史，其更大的意义在于，作者以一个核心问题贯穿了全部的描述和分析，这个问题就是行政自由裁量权的控制问题。更详细地说，是如何运用具有控制功能的规则和程序，使原本在形式上不向选民负责的行政官员对私人利益行使权力的行为得以合法化的问题。这就在很大程度上揭示了美国行政法和行政法学发展的“动力机制”，对于我们寻找中国的行政法理论和公共行政实践之间的连接点，具有重要的启发意义。

行政行为根据行政受法律的拘束范围的大小可分为羁束行政行为和自由裁量行为。自由裁量行为并非指行政主体有完全的行为自由，而是指行政主体获得立法给予的较大的裁量权。通常学者们所理解的自由裁量是指行政机关对于作出何种决定有很大的自由余地，可以在各种可能采取的行动方案中进行选择，根据行政机关的判定采取某种行动或不采取某种行动。

自由裁量产生的原因，如果从法律规定的层面来看，究其原因可归结为法律语言的抽象性、概括性，如果说现代行政法变化最大的，也就是这种语言倾向越来越明显。这些法律根据包括：第一，法律对行为条件的规定比较抽象概括，因而导致对行政行为的适用条件即法律规定的解释上的自由裁量。第二，法律对行为种类和行为幅度的规定多样化的同时，还存在无法具体规定对应的适用条件。第三，法律对行为程序规定的多样化并且无法具体规定对应的适用条件。除此以外，还存在着深层的社会性原因。这些社会性原因是客观的，也就决定了行政自由裁量存在的必要性。我们借鉴王名扬教授在《美国行政法》一书中所列举的情况：

第一，现代社会变化迅速，立法机关很难预见未来的发展变化，只能授权行政机关根据各种可能出现的情况作出决定；第二，现代社会极为复杂，行政机关必须根据具体情况作出具体决定，法律不能严格规定强求一致；第三，现代行政法技术性高，议会缺乏能力制定专用性的法律，只能规定需要完成的任务或目的，由行政机关采取适当的执行方式；第四，现代行政范围大，国会无力制定行政活动所需要的全部法律，不得不扩大行政机关的决定权力；第五，现代行政开拓众多的新活动领域，无经验可以参考，行政机关必须作出试探性的决定，积累经验，不能受法律严格限制；第六，制定一个法律往往涉及到不同的价值判断。从理论上说，价值判断应由立法机关决定，然而由于议员来自不同的党派，议员的观点和所代表的利益互相冲突，国会有时不能协调各种利益和综合各种观点，得出一个能为多数人接受的共同认识，为了避免这种困难，国会可能授权行政机关，根据公共利益或需要，采取必要的或适当的措施。[8]

在现代社会中，行政自由裁量的必要性大致可归纳为：现代社会管理中许多事情“必须留给行政人员去酌情处理”。[9]

英国维多利亚时期的法学家戴西从英国法治涵义的角度提出政府不应该有自由裁量权。他认为政府拥有广泛的自由裁量权与法治原则相悖。但这一主张到了20世纪被大多数学者所反对。英国行政法学者韦德认为，“法治所要求的并不是消除广泛的自由裁量权，二十法律应当能够控制它的行使。现代统治要求尽可能多且尽可能广泛的自由裁量权。[10]根据变化的各种情况，承认行政机关专门知识和经验，有时对实现法律的目的来说，也是必要的。

现代社会行政权力大为扩张，最为突出的问题就是集中于行政自由裁量的机会日益增多，滥用力量的可能性也与日俱增。这就出现了自由裁量权与法治之间的严峻关系。立法机关在授予行政权力的同时，对此所持的态度如何？美国的授权理论的发展作为典型可以清楚告诉给我们思考这个问题提供一些参考答案。显然，立法机关不能无视现代社会的客观需要和趋势。我们可以把美国授权理论的发展分为四个时期：早期、发展期、又发展期和再发展期。第一，在早期，对授权十分谨慎。尽管国会不得授予立法权是普遍承认的一条原则，但最高法院始终确认授权，只是把授权降到最低限度。行政部门仅仅被授权查明和

宣布在其基础上立法议员可能生效的事件或填补细节的权力。第二，在发展期，对授权的要求为是否提供明白易懂的充分标准，以限制行政机关酌处权的范围。第三，在又发展期，出现新的授权标准，即过渡的宽泛授权为违宪。第四，在再发展期，仍然承认模糊的授权，最高法院再也没有以授权为由宣布任何法律无效。这种宽容的授权倾向一致延续至今。[11]

尽管现代社会中的立法机关仍然主张依法行政，坚持控制行政权力原则，但它们不得不迫于客观需要的压力而授予行政机关一定的甚至是“尽可能宽泛”的自由裁量权。在当代社会，自由裁量权分散于行政法的大部分内容，行政法到处都遍布着自由裁量权问题。“尽可能宽泛”的自由裁量权必然会给行政权力的相对人代理利益影响，因而必然存在受不利影响的一方与行政机关之间的纠纷，如果这一方当事人向法院起诉，那么法院所面对的就是这样一个问题——法院如何看待自由裁量？在立法机关忽略授权所带来的弊端的同时，制度的设计原则要求法律关注权力的授予与制约相互连接的关系，只有授权而没有控权的制度不是优良的制度。值得进一步思考的是司法机关对授权问题持何种态度。“法院对这种表面上看毫无限制的权力的态度，或许最能揭示出行政法体系的特征。”[12]

事实上，自由裁量并不是无限制的，即使从立法机关的本意来讲，至少是不会容忍行政机关恶意行使自由裁量权的。司法机关尽管需要服从立法机关，但是当立法机关忽略授权所带来的行政专断和滥权问题时，司法机关应当负责解释立法机关的立法意图与立法精神，法院在这里的任务就是判断行政机关是否滥用自由裁量权，是否违背立法意图与立法精神，从而控制行政权力维护法治原则。“专断权力和无拘束的自由裁量权乃是法院所拒绝支持的。它们编织了一个限制型原则的网式结构，要求法定权力应合理、善意而且仅为正当目的行使，并与授权法精神及内容一致。”[13]

司法权对行政权的控制成为当代行政法治的最重要的问题之一，而司法权对行政自由裁量行为的控制便成为当代行政法的焦点所在。传统法治要求司法对行政的控制是合法性控制，即要求行政活动在法律范围内活动。但是，这样的话自由裁量行为就得不到司法控制。司法机关有必要对自由裁量权进行审查，但是这种审查不是无限制的。[14]只有当自由裁量权被随心所欲独断使用从而导致违背立法意图时，司法机关才能对它加以司法变更。法院应当“努力争取适用一个客观标准，给作出决定的当局保留立法机关所设计的全部选择范围”。[15]从合法性原则向兼顾合法性与合理性原则转变，实现了法治的实质化。[16]实质主义法治要求行政权力不仅符合形式上的实在法要求，即行政合法性，还要求行政权力合乎目的，即行政合理性。

五、对我们的启示

推动美国行政法和行政法学发展的根本力量不是一些个别的要素，如抽象的权利原则和具体的立法，司法和行政的实践，而是宪政制度中的一个强烈的“张力”[17]。这个张力当然可以被看作一般现代法律体系中的形式理性和实质理性之间的紧张，但它要比这个紧张具体得多。它是一个宪政体系内部“名”和“实”的张力，同时也是这个宪政体系和社会变迁之间的张力。它贯穿了一个国家公民的公共生活和私人生活。但，毕竟，它是以宪政的实际存在为前提的。

斯图尔特教授提出来的传送带模式、专家知识模式和利益代表模式，都曾经在我们的行政法学说中以这种或者那种方式表达出来，但我们从未在探讨行政合法化的层面上予以系统的关注。美国宪法，以及支撑宪政运作的自由主义信念，都对行政权保持了巨大的警惕。回到我们的情境中来，我国现行宪法从一开始就规定了对行政机关的宽泛授权，包括“授权立法”。行政机关的巨大自由裁量权，在宪法框架中本来就是被认可的。在法律实践中，无论是政府官员，民众，还是学者，都没有特别关注行政机关的权力来源问题。学者关心的问题似乎集中在，如何将权力纳入规则约束之内，减少其行使的不确定性；而政府则主要从保证政令畅通的角度，努力使得行政权力的行使常规化。当下正在进行的行政程序改革，从政府的角度来说，是一个宏大的治理计划的一部分，旨在建立更为完善的官僚科层组织。但严格来说，这还只是一个“法制”层面的东西。“法治”之所以区别于“法制”的关键之处，乃在于它对合法性层面的强调。在立宪政体中，抽象的实质价值被转化为一些宪法原则，合法性问题最终被转化为可供操作的合宪性问题。如果没有对合法性问题的关注，行政法学难免又成为一门幕僚之学；不将合法性问题转变成合宪性问题，行政法学关于保护个体权利的种种抽象原则，到最后免不了是纸上谈兵，成为学院话语的增殖，至多起到某种对学生的人文教育的作用，而对政事和民生并无助益。

法律和中国社会的关系具有极其重要的意义，但相比于行政权力的合法性问题来说，对于行政法学的奠基意义要小得多。在这个维度上所打开的是带有实证色彩的法律社会学研究，但行政法学从其根本上来说，其主体应当是规范性的。如果说法治是一项对治理进行合法化的事业，“行政法治”理所当然意味着对公共行政的合法化。但没有恰当的合法性问题带来的张力作为支撑，行政法学如何获得坚实的反思性的

基础，以面对正在转型的中国公共行政，以至转型后的公共行政所提出的问题？

因而，《美国行政法的重构》一书能给我们当下带来的最大启示或许是：相比于美国的同行们，缺乏宪政制度背景的中国行政法学者无疑需要在宪政视野中，进行更为艰难的奠基工作。这项工作具体化而非纯粹抽象的，当然，也是尝试性的：在政府和民众还没有把宪法当回事的时候，也许学者们需要把宪法当回事，在对现行宪法的解释中引出行政权的合法性问题。只有这样，原则的讨论才能够与制度的实践相结合，不至于成为漂浮在空中的云彩；也只有这样，行政法学才能从宪法和公共行政实践的张力中，获得持久的发展动力。因而，斯图尔特教授的号召也值得中国行政法学者的关注：“...我们必须摒弃肤浅的表面分析和过于简单化的补救，准备在不确定的未来一段时间内肩负起高度复杂的知识和社会重任。”

斯图尔特教授的论文，对于我们思考中国行政法问题的启示是巨大的。我们通常执着于或者偷懒于对某种模式的简单的、乐观的信念之上，而缺少实际的、谨慎的、细致的分析研究，对某种模式可能的实践困难或问题疏于揭示，不经意间就会落入武断和偏狭的陷阱之中，对复杂问题的解决无法提供切实可行之方案。而阅读斯图尔特教授在这篇论文中所体现出的严谨的态度和详尽扎实的论述风格无疑可以给我们很有力的引导。

[1] [美]伯纳德·施瓦茨著：《美国法律史》，中国政法大学出版社1990年第1版，第198页。

[2] 同上。

[3] L. 贾菲提出公共诉讼的建议：法官享有自由裁量权，可以把起诉资格赋予任何有能力，有意愿的原告，以控制被诉的行政官员违法行为。

[4] 因此是“公共的”。

[5] 行政程序中间接的拖延成本还可能由一般公众来承担。

[6] 公共利益介入正式程序，很可能减少行政机关在进行诉讼和达成可能的诉讼调解方面所享有的自由裁量权，并且增加了诉讼的复杂性和时间长度。

[7] 利益代表原则有一种倾向，在理论上，法人工团主义（corporate syndicalism）主张通过一种行业自治制度把政府权力转让给企业和劳工的代表。在实践中，它变成一种把企业和劳工利益控制在集权决定的政府政策之下的手段。

[8] 王名扬：《美国行政法》，中国法制出版社1995年版，第546—547页。

[9] 转引自[美]古德诺：《政治与行政》，王元译，华夏出版社1987年版，第45页。

[10] [英]韦德：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社1997年版，第55页。

[11] 参见[美]欧内斯特·盖尔霍恩等：《行政法与行政程序法》，黄列译，中国社会科学出版社1996年版，第8页。

[12] [英]韦德：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社1997年版，第55页。

[13] [英]韦德：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社1997年版，第56页。

[14] 参见孙笑侠：《法律对行政的控制——现代行政法的法法理解释》，山东人民出版社1999年版，第283页。

[15] [英]韦德：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社1997年版，第77页。

[16] 孙笑侠：《法律对行政的控制——现代行政法的法法理解释》，山东人民出版社1999年版，第285页。

[17] 海裔：《重构或奠基——行政权的合法性问题》，
<http://www.gongfa.com/haiyixingzhengfahefaxing.htm>。

文章来源：中国公法网

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

