

# 中国公法中公共利益条款的 文本描述和解释

□ 郑永流

**内容提要** 在现行中国法中,有宪法、55部公法法律、87件行政法规、9部司法解释规定了公共利益;关于“公共利益”的用法及类似表述有近20种;公共利益的表述方式主要有概括规定、列举规定、示例规定等三种;界定公共利益表现出概括性实体化倾向;设置公共利益的目的分为四种;要形成对公共利益的共识,需平衡公共利益与个人利益,应采用示例加排除的立法模式对公共利益具体化。

**关键词** 公法 公共利益

作者郑永流,中国政法大学中欧法学院教授、博士生导师。(北京 102249)

在现行中国法中,有宪法、55部公法法律、87件行政法规、9部司法解释规定了公共利益;关于“公共利益”的用法及类似表述有近20种;公共利益的表述方式主要有概括规定、列举规定、示例规定等三种;界定公共利益表现出概括性实体化倾向;设置公共利益的目的分为四种;要形成对公共利益的共识,需平衡公共利益与个人利益,应采用示例加排除的立法模式对公共利益具体化。

公共利益是中国现行法律一个使用频繁而意义重大的法律概念,也许这是社会主义国家尤为强调公平的基本价值所致。本文要考察的是中国现行公法法律中的公共利益概念的使用情况,<sup>①</sup>并要对为何频繁使用公共利益作出解释,当然也涉及如何完善公法法律中的公共利益条款。考察公法的特殊意义在于,公法规制的是公权力及与其他主体的关系,公权力的行使者被假设为追求公平的基本价值的利他主义者,其重要途径为促进公共利益、公共秩序和行政效率的实现。因而,公法与公平、公共利益密不可分,公法也可称“通过实现公共利益而达致公平之法”。

## 一、中国现行公法法律设定公共利益的概况

这里公法法律的范围为宪法、行政法、刑法,经济法,<sup>②</sup>而从法律的四种表现形式上看,本文要考察的对象是宪法、法律、行政法规和司法解释。<sup>③</sup>

### (一) 宪法

中国现行宪法有两个条文明确使用了公共利益的表述,一是国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿(第十条);二是国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿(第十三条)。同时,宪法第二十八条使用了“社会秩序”、第四十条等使用了“国家安全”、第五十一条使用了“国家的、社会的、集体的利益”、第五十四条使用了“祖国的安全、荣誉和利益”等类似表述。<sup>④</sup>

中国宪法在文本中未对公共利益的含义作出界定,但以“公共、国家、社会、集体”等整体利益为基本内容,且明确彰显出公共利益的意义,大体上具有如下三种:公共利益是社会共同体的基础,是

社会各种利益的整合；突出了公共利益的工具性价值；强调了国家作为公共利益维护者的功能，以国家为实施公共利益的主体。

(二) 法律

至 2010 年底，在 236 件现行法律中，有 55 部公法法律规定了公共利益。普通法律上的“公共利益”以宪法的规定为基础，受其价值的制约，如《行政许可法》、《土地管理法》、《道路交通安全法》、《传染病防治法》等法律中均有公共利益优先的原则，《对外贸易法》列举了国家可以限制或者禁止有关货物、技术的进口或者出口的 11 种情形，其中理由之一就是“为维护公共利益”。

(三) 行政法规

在 690 多件行政法规中，有 87 部规定了公共利益。行政法规中大量的又是行政法，行政法规范的是行政权力，行政的公共性使得行政权力的行使多与公共利益相联，从而公共利益成为衡量行政权力运行合理与否和对个人权利进行干预的标准。公共利益在所有部门行政法如经济、军事、教育、公安、民政、卫生、司法等行政法中都有规定。

(四) 立法解释和司法解释

对公共利益的立法解释仅有 2011 年 1 月 24 日国务院法制办、住房和城乡建设部负责人就《国有土地上房屋征收与补偿条例》答《人民日报》记者问，这尚不是正式的立法解释。最高人民法院、最高人民检察院发布的司法解释中有 9 部涉及行政诉讼中的公共利益事宜。

二、公法文本中关于“公共利益”的用法及类似表述

(一) 近 20 种用法及类似表述

公法文本中关于“公共利益”的用法及类似表述有近 20 种，各种用法在文本中的使用情况的初步统计见下表。公共利益和这些类似表述所用的关键词“国家利益、全局利益、整体利益、群众利益、人民利益、根本利益”，尽管意思不尽相同，可以作概念比较研究，但一般的理解指向社会成员中不特定多数人的共同利益，均主要体现公平的基本价值。如果将之置换为“什么不是公共利益”之问题，则公共利益非国家利益本身，也不是某一地区或团体的共同利益，更不是任何人和组织的经营性利益。同时，我们也看到，在公共利益用法

及类似表述上存在较大的任意性。（见表 1）

表 1

公共利益	35 部
公益	34 部
社会公共利益	21 部
公益性	17 部
国家利益	13 部
社会公益	9 部
社会公益性	5 部
国家,集体,个人利益	3 部
国家安全和利益	3 部
群众利益	2 部
国家整体利益	2 部
特别行政区的整体利益	2 部
国家和人民利益	1 部
人民群众切身利益	1 部
全体村民利益	1 部
国家安全利益	1 部
国家安全或者重大利益	1 部
国家军事利益	1 部
国家主权、安全、荣誉和利益	1 部

(二) 关于公共利益等的表述方式

对公共利益等的表述方式主要有概括规定、列举规定、示例规定等三种，概括规定指在法律中只写上公共利益，不标示内容，这又分程序性和实体性规定；<sup>⑤</sup> 列举规定则列有实体性内容；<sup>⑥</sup> 示例规定是先列出若干实体性内容，以“等”为结尾。各种表述方式示例如下：

1. 概括规定

A. 程序性

例：《澳门特别行政区基本法》

第七十一条 澳门特别行政区立法会行使下列职权：(五)就公共利益问题进行辩论。

B. 实体性：

例：《行政许可法》

第十二条 下列事项可以设定行政许可：

(二)有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项；

(三)提供公共服务并且直接关系公共利益的职业、行业,需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项。

#### 2. 列举规定(实体性)

例:《国有土地上房屋征收与补偿条例》

第八条 为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要,有下列情形之一,确需征收房屋的,由市、县级人民政府作出房屋征收决定……

#### 3. 示例规定(实体性)

例:《测绘法》

第十一条 基础测绘是公益性事业。

第三十一条 基础测绘成果和国家投资完成的其他测绘成果,用于国家机关决策和社会公益性事业的,应当无偿提供。

前款规定之外的,依法实行有偿使用制度;但是,政府及其有关部门和军队因防灾、减灾、国防建设等公共利益的需要,可以无偿使用。

### 三、“公共利益”实体性内容的范围

#### (一)明确标明范围的法律

在上述法律和行政法规中,仅有五部明确标明了公共利益的实体性内容范围,它们是:

##### 1.《土地管理法》

第五十四条 建设单位使用国有土地,应当以出让等有偿使用方式取得;但是,下列建设用地,经县级以上人民政府依法批准,可以以划拨方式取得:

- (一)国家机关用地和军事用地;
- (二)城市基础设施用地和公益事业用地;
- (三)国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地;
- (四)法律、行政法规规定的其他用地。

##### 2.《城市房地产管理法》

第二十四条重复了土地管理法第五十四条的内容。

##### 3.《测绘法》

第三十一条 基础测绘成果和国家投资完成的其他测绘成果,用于国家机关决策和社会公益性事业的,应当无偿提供。

前款规定之外的,依法实行有偿使用制

度;但是,政府及其有关部门和军队因防灾、减灾、国防建设等公共利益的需要,可以无偿使用。

#### 4. 公益事业捐赠法》

第三条 本法所称公益事业是指非营利的下列事项:

- (一)救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动;
- (二)教育、科学、文化、卫生、体育事业;
- (三)环境保护、社会公共设施建设;
- (四)促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业。

##### 5.《国有土地上房屋征收与补偿条例》

第八条 为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要,有下列情形之一,确需征收房屋的,由市、县级人民政府作出房屋征收决定:

- (一)国防和外交的需要;
- (二)由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要;
- (三)由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要;
- (四)由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要;
- (五)由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要;
- (六)法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

#### (二)公共利益实体性内容的分类

这五部法律和行政法规通过列举和示例方式所规定的实体性公共利益,通过用地、征收房屋、测绘成果的使用和捐赠四种方式,可分为六类 20 余种直接用途:

- 1. 国防和外交;
- 2. 能源、交通、水利等基础设施建设;
- 3. 科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业;
- 4. 防灾、减灾,救助灾害、救济贫困、扶助残疾人;

5. 政府组织实施的保障性安居工程建设、旧城区改建；

6. 法律、行政法规规定的其他公共利益，如实施紧急状态。

#### 四、公共利益设置的多重目的

上述法律设置公共利益的目的是不一致的，且显出多重性，它们可分为四种，其用语例如有：“为维护公共利益，制定本法”；“国家为了公共利益的需要，可以……”；“法官应当履行下列义务：维护公共利益……”；“教育活动必须符合国家和社会公共利益”；“对妨害公共利益的发明创造，不授予专利权”等等。

##### (一) 立法宗旨

立法宗旨也即立法目的。“为了公共利益的需要”或“为了维护公共利益”，“为了公共利益的目的”这是许多法律将公共利益视为立法目的之典型用语，《进出口商品检验法》、《行政强制法》、《行政许可法》、《政府采购法》等都是如此。例：《行政许可法》第一条：为了规范行政许可的设定和实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护公共利益和社会秩序，保障和监督行政机关有效实施行政管理，根据宪法，制定本法。

##### (二) 公权力行使的正当依据

文本中典型的用语是“根据公共利益的需要”。它与立法宗旨的不同在于，作为立法宗旨的“公共利益”的效力范围更广，这里的“公共利益”只是行使公权力的依据，它是指，如果不具备公共利益这一要件，公权力的具体行使就不具有正当性。例如，《城市房地产管理法》把公共利益作为国家实行国有化、征收企业或收回土地使用权的依据。《法官法》第七条第三款和《检察官法》第八条第四款规定，法官和检察官行使权力应当维护公共利益。

##### (三) 行为的前提和合法性的标准

符不符合公共利益是能否作出某些行为的条件，这样一来，公共利益便成为判断行为合法性的重要标准，否则，行为无效。法律或从否定角度规定，将不符合公共利益的行为予以排除，如《专利法》第五条规定，违反国家法律、社会公德或者妨害公共利益的发明创造不授予专利；或肯定符合公共利益的行为，如《专利法》第五十二条将公共

利益作为专利局给予实施发明专利或者实用新型专利的强制许可的目的。《刑法》第二十条规定：为了使国家、公共利益、本人或者他人的人身、财产和其他权利免受正在进行的不法侵害，而采取的制止不法侵害的行为，对不法侵害人造成损害的，属于正当防卫，不负刑事责任。

##### (四) 对公民基本权利的限制的标准

相关条文一般被表述为“权利的行使，不得损害（扰乱）公共利益”，属于权利行使的限制性条款。在宪法层面，有对基本权利的限制，例如言论自由、结社权的行使，作出具体限制的理由一般是：公共利益、公共道德、公共秩序、公共卫生、他人权益、国家安全等等，公共利益仅仅是其中之一。如《宪法》第十三条：国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。在普通法中，也以公共利益作为限制一般权利的理由，例如《著作权法》第四条规定：著作人行使著作权，不得违反宪法和法律，不得损害公共利益。

#### 五、对设置众多公共利益条款的解释和评论

通过上面从用法到目的的多方描述，尽管在中国现行公法法律中找不到一个关于公共利益的“描述性定义”，且公共利益是一个含义随时空而变的概念，但人们大体能看出公共利益的轮廓，下述解释和评论，也许会有助于进一步形成对公共利益的共识。

##### (一) 公共利益与公平、共和

公平是一种价值，共和是一种治理模式，中国既是一个社会主义国家，又是一个人民共和国，这使得中国与公共利益的关系尤为紧密。首先，公共利益关涉的是每个人的利益，在要求单个人或少数人、单位或集团牺牲其自身利益以满足公众利益需求时，就不免会发生权利冲突。公共利益本身不是价值，但关系着公平的价值，因为公共利益的实现就意味着人与人之间的利益关系达致平衡，公平也就实现了。这从公平的含义便可看出：第一，公平是一个关系概念。它不是就单个人而言的，而是就人与人之间的关系而言的，在一个社会内部，是就其所有成员而言的。第二，公平具有分配性质。如果在公平上发生问题，总是由在人与人之间分配什么东西（如财富、权利、机会等）引

起的,公平要求在必要的情况下适度调节分配。第三,公平所涉及的内容是社会资源,其中主要是社会角色及其权利和义务。第四,公平是一种价值要求,要求分配公平、合理,其一般尺度就是使相关人员得其应得,或者说大家各得其所,这是公平的根本要求。

社会主义国家在本性上是要克服自由竞争带来的社会不公,所以尤为强调公平的基本价值,这就是作为社会主义国家的中国为何在法律中设置众多公共利益条款的原因。目前在中国,社会不公的问题给中国带来巨大的风险,人们试图通过在收入、住房、医疗、教育、社会保障、发展起点和机会上的公共行动来对不平等进行干预,满足公共利益,实现社会公正。

其次,中国又是一个人民共和国,而公共利益与共和是联系在一起的。“共和”就其本意来讲,就在于把政治权力塑造成一种能为共同体中所有人共享的、保障各阶层利益的公共架构,共和的目的指向公共事务或公共利益。“共和国”就是一个促进公共利益、共同财富和共同事业的国家。古典共和主义核心原则之一是公共优先。所谓“公共优先”,是指国家的治理是所有公民的共同事业,行使公权力的公民要为公共利益服务,而不是为少数当权者的利益服务;一般公民也应当将公共利益或公共善(public good)置于私利之上。

### (二)公共利益条款与对公民基本权利的限制

依共和主义,公共领域比私人领域更重要。设置公共利益条款的目的之一是对公民基本权利进行限制,因而,中国在法律中设置了众多公共利益条款。由于公共利益是不同于个人利益的法益,当这两种不同法益发生冲突与抵触的时候,在某些情况下就表现为为了实现公共利益而对基本权利加以限制。公共利益对基本权利的限制就是从外部对基本权利的限制,这就是所谓“外在限制说”。与此相联的是“公益优位论”,中国宪法中第十三条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”,宪法第五十一条也相类似:“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候,不得损害国家的、社会的、集体的利益……”,从这一表述来看,我们可以得出:(1)公共利益外在于个人利益,(2)公共利益可以限制个人利益。

这当然是公共利益存在的理由,但也要警惕这样的理解:只要公权力“依法”而作为,公民基本权利,如私有财产权在法律上被根本否定就是可以的。“外在限制说”及“公益优先论”可能导致的危险是:把公共利益条款作为国家权力限制公民基本权利之利器。因此,在根本上,在重视公共利益的正当性和相对优先性之时,要比较衡量公共利益与个人利益的得失,尤不可任意限制个人利益,对限制个人利益也要加以限制,这就是限制之限制,使两者在协调中发展。

### (三)公共利益条款的抽象与具体化

公共利益条款容易抽象而难以具体化,但不可一概而论。法律中设置公共利益的目的有多个,对不同规范目的的公共利益,可予以不同程度的具体的明确规定。但是在立法层次和立法模式的选择上有所不同。这取决于立法机关对公共利益的认知,对于法律规范目的的判断,以及现有的立法条件是否成熟。

对于作为立法宗旨的公共利益,法律文本的表达结构可以抽象一些,因为立法宗旨只是整个法律的纲领,其实现一般还需要依靠具体的法律规范。与作为立法宗旨的公共利益不同,对于作为公权力行使依据,行为的前提和合法性的标准,尤其是对公民基本权利的限制的标准,公共利益,应当使之具体化。不然,会导致公权力机关有太多的自由裁量权,会导致对基本权利的过度限制,甚至只剩下限制,而没有权利。之于前者,《行政许可法》是一例,它规定,依法取得的行政许可受法律保护,但为了公共利益的需要,行政机关可以变更或撤回;同时又规定,依法应予撤销的,为了公共利益的需要,又可以不予撤销。这就给了行政机关极大的空间,要求行政机关在适用法律的时候作出具体判断,从而使行政机关在公共利益的确定上拥有很大的自由裁量权。

如何具体化,首先,是在宪法还是在法律、行政法规层面上具体化?对公共利益条款的具体规定主要不应由宪法来完成,这有可能造成一些基本权利自开始就被限制。尽管中国宪法第三十六条第二款规定:“任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家制度的活动”,这是“公共利益”一定程度的具体化。<sup>②</sup>公共利益的具体化主要应由法律完成的,它是“法律保

留”的事项，即必须是全国人大及常委会制定并颁布的法律，否则缺少评价公共利益的形式条件，这样的安排还易于接受司法机关的审查。因此，2011年的《国有土地上房屋征收与补偿条例》虽可被视作一个较好的具体化范例，但全国人大对“公共利益”没有作出规定，那么，作为行政机关的国务院是否就有权作出规定呢？这是可质疑的，因为《立法法》第八条第六款明确规定，对非国有财产的征收必须通过立法。对于暂时尚未立法的，则须经全国人大授权，国务院才能对其中的部分事项先制定行政法规，而该条例未经全国人大授权。

其次，具体化采用的立法模式应是示例加排除的方式：示例规定是先列出若干，以“等”为结尾，这是一种较为可取的表述方式。2011年的《国有土地上房屋征收与补偿条例》可被视作一个较好的范例。然后，再设立一个排除条款，明确排除那些不属于“公共利益”范围的事项，如企业从事商业性开发，政府兴建高尔夫球场等。再次，还应尽可能明确侵害示例规定的具体公共利益的违法行为构成要件。最后是通过宪法解释、法律解释，形成判例，尤其是因公共利益的需要而引发的行政征收和行政征用之判例，不断细化公共利益的内容。

(四) 公共利益条款的实体化与程序化

与具体化相连的另一个问题是，在大部分法律中，公共利益条款表现出概括性实体化倾向，这体现在前文所述的公共利益被具体地列举为六类20余种直接用途，但作为法律概念，即使公共利益的规定是概括性的，语义含糊的，政府仍要予以

表 2

与“公共利益”有关的制度	有相关规定的法律文件数量	占有所有法律文件的百分比(%)
听证制度	2	25
专家论证制度	3	37.5
其他征求意见及公众参与程序制度	5	62.5
信息公开制度	6	75
公共利益明示制度	3	37.5
规划监督制度	7	87.5

遵守和执行，这就需要通过行政程序来界定公共利益在具体个案中的含义。然而，公共利益条款程序化方面的中央法律只是少许，如《澳门特别行政区基本法》。但有的地方立法做得比较好，可资为中央立法借鉴，如目前上海的8部城市规划法律文件(包括3部地方性法规、4部地方政府规章和1部规范性文件)对一些程序性制度作了较为合理的规定，据有关资料梳理和归纳如上表所示(见表2)。<sup>⑧</sup>

注释：

①在中国现行私法中也有一些公共利益条款，如民法通则第3条规定：“民事活动应当尊重社会公德，不得损害社会公共利益，破坏国家经济计划，扰乱社会经济秩序”，第55条规定：“民事法律行为应当具备下列条件：……(三)不违反法律或者社会公共利益”；合同法第52条规定：“有下列情形之一的，合同无效：……(四)损害社会公共利益”；物权法第7条规定：“物权的取得和行使，应当遵守法律，尊重社会公德，不得损害公共利益和他人合法权益”。学界对此私法中的公法的设置存有争议。

②按一些人及本人的理解，经济法在经济行政法，它是政府管制的手段，政府管制是指在存在公共物品、外部性、自然垄断、不完全竞争、不确定性、信息不对称等的行业中，为了纠正市场失灵的缺陷，由政府对这些行业中的微观经济主体行为进行的直接干预，从而达到保护社会公众利益的目的。因此，经济法属于公法。

③详细目录见本文附录。

④《德国基本法》第14条规定，剥夺所有权只有为公共福利的目的才能被允许，而且该法律对损害赔偿的方式和措施有所规定，该损害赔偿必须在对公共利益和当事人的利益进行公平的衡量之后确定，对损害赔偿的高低有争议时，可以向地方法院提起诉讼。

⑤如澳大利亚、加拿大、美国等，《美国联邦宪法》第5条修正案规定：“非依正当程序，不得剥夺任何人的生命、自由或财产；非有合理补偿，不得征收私有财产供公共使用”。

⑥最典型的有日本、韩国、印度等，日本《土地收用法》第3条用了列举的方法在35个大项中列明19种具有公共利益性质的事业可以予以征收，包括公路、铁路、机场、港口、石油管道、自来水管、铁轨设施、消防设施、气象、广播、教育和研究机构、博物馆和图书馆、社会福利事业、医院、煤气、电力、电信、墓地、废弃物处理设施、公园、水利设施、国家及地方公共团体或合作社的办公场所或建设的公共设施和居住专用区、国家及地方公共团体或合作进行的农地改造和综合开发所需要的基础设施、中央批发市场和地方批发市场等。转引自陈新民著：《德国公法学基础理论(下)》，山东人民出版社2001年版，第497页。我国台湾地区的“土地法”第208条规定：“因下列公共事业之需要，得依本法之规定征收私有土地。但征收之范围，以其事业所必需者为限：(一)国防设备；(二)交通事业；(三)公用事业；(四)水利事业；(五)公共卫生；(六)政府机关、地方自治机关及其他公共建筑；(七)教育学术及

慈善事业;(八)国营事业;(九)其他由政府兴办以公共利益为目的之事业。”陈聪富主编:《月旦小六法》,元照出版有限公司2006年版,第2~207页。

⑦另如德国基本法第11条第2款规定:迁徙自由在下列情况下予以限制:无充裕的生活基础和给社会增加特殊的负担;为保护青年不受遗弃;同流行性疾病作斗争

和防止犯罪活动。

⑧课题组:《行政规划理论与实践若干问题研究》,《政府法制研究》2009年第10期(总第206期)。见 <http://www.shanghai.gov.cn/yjsChinese/page/researchharvest/govlawresearch/govlawresearch200910952.htm>。

## 附录

### 规定了公共利益等的中国现行公法法规目录

#### 1. 法律

立法法 民族区域自治法 香港特别行政区基本法 澳门特别行政区基本法 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法 反分裂国家法 香港特别行政区驻军法 驻外外交人员法 引渡法 村民委员会组织法 城市居民委员会组织法

刑法 行政诉讼法 行政许可法 行政强制法 行政监察法 政府采购法 城市房地产管理法 土地管理法 建筑法 价格法 广告法 统计法 进出口商品检验法 税收征收管理法 循环经济促进法 对外贸易法 教育法 高等教育法 义务教育法 民办教育促进法 国防教育法 科学技术进步法 科学技术普及法 促进科技成果转化法

保守国家秘密法 档案法 护照法 测绘法 港口法 气象法 海域使用管理法 公益事业捐赠法 突发事件应对法 传染病防治法 献血法 红十字会法 防震减灾法 农业法 畜牧法 防治沙法 非物质文化遗产法 海岛保护法 食品安全法

#### 2. 行政法规

国有土地上房屋征收与补偿条例 城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例

信访条例 社会团体登记管理条例 民办非企业单位登记管理暂行条例 公司登记管理条例 外国企业常驻代表机构登记管理条例 对外承包工程管理条例 工伤保险条例 金融机构撤销条例 价格管理条例 价格违法行为行政处罚规定 海关事务担保条例 反补贴条例 反倾销条例 保障措施条例 兽药管理条例 粮食流通管理条例

宗教事务条例 民族乡行政工作条例 行政区域边界争议处理条例 审计法实施条例 专利法实施细则 外国人入境出境管理法实施细则 民办教育促进法实施条例 中外合作办学条例 药品管理法实施条例 著作权法实施条例 保安服务管理条例 规划环境影响评价条例 测绘成果管理条例 彩票管理条例 抗旱条例 大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例 取水许可和水资源费征收管理条例 防汛条例 内河交通安全管理条例 行政区域界线管理条例 地质资料管理条例

濒危野生动植物进出口管理条例 导弹及相关物项和技术出口管制条例 生物两用品及相关设备和技术出口管制条例 信息网络传播权保护条例 认证认可条例 出版管理条例 音像制品管理条例 营业性演出管理条例 娱乐场所管理条例 互联网上网服务营业场所管理条例 公共文化体育设施条例 电影管理条例 出版管理条例 印刷业管理条例 集成电路布图设计保护条例 电信条例 广播电视管理条例

建设工程勘察设计管理条例 电信条例 国有企业监事会暂行条例 国有重点金融机构监事会暂行条例 股票发行与交易管理暂行条例 防止拆船污染环境管理条例 建设工程质量管理条例 商用密码管理条例 导游人员管理条例

外国律师事务所驻华代表机构管理条例 知识产权海关保护条例 进出口关税条例 出境入境边防检查条例 工业产品生产许可证管理条例 直销管理条例 电力监管条例 地震安全性评价管理条例 安全生产许可证条例 植物新品种保护条例 注册建筑师条例 地图编制出版管理条例

计算机软件保护条例 外资保险公司管理条例 饲料和饲料添加剂管理条例 农药管理条例 尘肺病防治条例 物业管理条例

### 3. 立法解释和司法解释

国务院法制办、住房和城乡建设部负责人就《国有土地上房屋征收与补偿条例》答记者问(《人民日报》2011年1月23日02版)

最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定

最高人民法院关于妥善处理群体性行政案件的通知

最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定

最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定

最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释

最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定

最高人民法院关于审理商标授权确权行政案件若干问题的意见

最高人民法院、最高人民检察院关于对民事审判活动与行政诉讼实行法律监督的若干意见

人民检察院民事行政抗诉案件办案规则

责任编辑 陈亚飞

(上接第25页)体,进而理顺各个政治主体之间的相互关系,“平等主体(包括自然人、法人和各种团体)之间的利益关系的界定,只能是以权利为基础,以自然权利和法定权利为逻辑基础建构起来的社会关系才是和谐的有序的关系。”<sup>⑩</sup>革命时代的政治是给群众利益,政治路线之下是理想主义的、集体化的群众,现实的政治路线则以保障权利为基础,讲求理性主义和独立的公民个体。

### 结 语

总之,群众是中国多数人的典型称谓,群众、政党与政治之间的关系构成中国政治的核心逻辑,群众与政党之间的群众路线是党建立、实现和发展政治路线的前提和基础。群众路线是党的政治路线,无论是群众路线抑或政治路线本身的发展都曾经面临相应的曲折和问题,但立足群众路线,从改革和创新政治路线出发,挖掘中国固有资源,可以很好地满足中国政治的现代化和民主化要求,走一条中国特色的政治发展道路。

#### 注释:

①[法]托克维尔:《论美国的民主》(上卷),董果良译,商务印书馆1988年版,第7页。

②《列宁选集》(第三卷),人民出版社1995年版,第446页。

③对群众、群众路线在中国共产党社会革命、政治和国家构建过程中独特意义的论述,参见拙文:《群众与公民:中西国

家构建的比较分析》,载《浙江社会科学》2011年第11期。

④江泽民:《深入进行群众观点和群众路线的教育》(1995年12月5日),载《论党的建设》,中央文献出版社2001年版,第193页。

⑤参见李华《群众路线与中国现代国家构建》,复旦大学博士论文2012年版。

⑥邹说:《二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动角度看》,牛津大学出版社1994年版,第23页。

⑦胡锦涛:《在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会上的讲话》,人民出版社2008年版。

⑧《毛泽东选集》(第二卷),人民出版社1991年版,第526页。

⑨《毛泽东选集》(第四卷),人民出版社1991年版,第1487页。

⑩《毛泽东选集》(第三卷),人民出版社1991年版,第866页。

⑪《邓小平文选》(第二卷),人民出版社1994年版,第191页。

⑫《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1993年版,第64页。

⑬[美]道德拉斯·C·诺思:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平等译,上海三联书店,上海人民出版社1995年版,第225~226页。

⑭[美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,三联书店1989年版,第12页。

⑮中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第十五册),中央文献出版社1997年版,第70页。

⑯陕西省档案馆、陕西省社会科学院编:《陕甘宁边区政府文件选编》(第九辑),档案出版社1990年版,第260页。

⑰胡承槐:《论以权利为逻辑基点开拓党的建设新路径》,载《浙江学刊》2012年第6期。

责任编辑 俞伯灵



**The Analysis of Public Interest Clauses in Chinese Public Law** (53)

Zheng Yongliu

*(China—EU School of Law, China University of Political Science and Law, Beijing 102249, China)*

**Abstract:** In current Chinese law, there is constitution, 55 public laws, 87 administrative regulations and 9 judicial interpretations which define "public interest". The usages and similar expressions of "public interest" amount to approximately 20. The expression approaches of "public interest" mainly are general provisions, listing rules and example rules. The definition of "public interest" tends to be generalized and substantialized. And there are four kinds of purposes for setting public interest. The consensus on "public interest" calls for keeping balance between the public and private interest, and using the legislative model of example and exclusion to externalize public interest.

**Key words:** public law; public interest

**The French Revolution: The Practice and Reflection of Natural Rights Theory** (61)

Dong Xiaojie, Xia Lian

*(Guanghua Law School, Zhejiang University, Hangzhou 310008, China)*

**Abstract:** The natural rights theory is an important part of the modern natural law and the theoretical foundation of western human rights thoughts. As the practice of natural rights theory, the French Revolution reflects the theoretical value of natural rights breaking down the old system and many problems during the institutionalization of natural rights. Analyzing the natural rights issues in the French Revolution can not only inspire the thinking about the practice of natural rights theory, but also help to understand the relationships between human rights and democracy, and will provide a new thinking dimension for the protection of human rights in China.

**Key words:** natural rights; the French Revolution; human rights; democracy

**Pretextual Takings in American Law and its Enlightenments** (67)

Liu Yuzi

*(Law School, Xiamen University, Xiamen 361005, China)*

**Abstract:** When the government uses public benefit as a pretext, but actually pursues private purpose, the pretextual taking happens. Through the Kelo case of the Federal Supreme Court, the pretextual taking came back to the taking field. The cases following the Kelo goes even further, which inspire several specific standards of identification, and revive the public standard. The theory of pretextual takings in American law is a mirror for China to deal with its pretext problem of takings.

**Key words:** pretextual taking; the Kelo case; public standard

**Regulation or Distribution ?****—The Logic of the Safety Regulation of Food for Hong Kong in China** (75)

Qin Shangren

*(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)*

**Abstract:** People can't trust the food for inland, but give praise to food for Hong Kong. How does China regulate the food for Hong Kong? How to understand the logic of safety regulation of food for Hong Kong in China? Food safety regulation belongs to the regulatory policy, however, the safety regulation of food for Hong Kong achieves success because the state changes the policy to be a distribution policy. The closed regulation mode of food for Hong Kong was established based on the consensus of government on the regulation willingness and the institutions that could realize closed regulation. Taking the case of the safety regulation of vegetables, meats and birds for Hong Kong by the Entry—Exit Inspection and Quarantine Bureau of Shenzhen, it shows that the safety regulation of food for Hong Kong has the strong characteristic of national distribution. The policy alienated to a distribution policy was due to the isolation in the market economy. Costly, it is difficult to promote and even be sustainable. This regressive behavior of the state is actually an evasion of regulation. Contemporary China is unable to avoid the transformation of national governance mode.

**Key words:** regulatory policy; distribution policy; food safety regulation