

素质、协同与互动:土地复垦合作监管的规范“三题”

赵 谦^{1,2},王鹏尧¹

(1. 西南大学 法学院,重庆 400715;

2. 西南大学 三峡库区经济社会发展研究中心,重庆 400715)



摘 要 土地复垦合作监管是将合作治理范式适用于监督、规制土地复垦活动的一种行为过程。以能力要素、对口协商和信息公开这三个关键问题为突破口,利用土地复垦监管行为规范样本,解析客观严密化的行为内部体系要义,进而检视相应的行政行为法理论所涉行为素质、行为协同与行为互动命题。行为素质命题主要凸显于作为行政相对人之土地复垦责任主体和权利人的实践精神面向,旨在提升相关当事人参与土地复垦监管活动的的能力要素。行为协同命题主要凸显于行政主体维度中土地复垦监管对口协商机制的程序与实体面向,旨在弥合相关当事人之间的权力行使资源与法律地位分歧。行为互动命题主要凸显于作为行政主体与行政相对人之两类土地复垦监管当事人的沟通渠道面向,旨在确保相关当事人之间实现无障碍化信息公开。

关键词 土地复垦;合作监管;能力要素;对口协商;信息公开

中图分类号:D 922.4 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2020)04-0166-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.04.018

土地复垦合作监管是将“以解决问题为导向;利害关系人与受影响者参与决定过程的所有阶段;临时性的解决方案;超越治理中传统公私角色的责任;灵活、投入的行政机关”^[1]所表征之合作治理范式,适用于监督、规制土地复垦活动各个环节的一种行为过程。近年来,伴随 2011 年《土地复垦条例》(以下简称《条例》)和《土地复垦条例实施办法》(2012 年制定,2019 年修改)(以下简称《实施办法》)的颁布、实施,我国逐步确立了单向度“命令控制型规制”^[2]式土地复垦监管体系,但在“权责划分”^[3]“共同责任机制”^[4]以及“监管组织条款”^[5]等方面仍存在不少制度规范设定瑕疵。探究“糅合公共因素与私法因素”^[6]之土地复垦合作监管的规范命题,旨在于兼具管理、协作、自治规范属性的土地复垦监管行为规范样本中,来检视“行为内部体系严密化”^[7]的行政行为法理论所涉行为素质、行为协同与行为互动命题。本文尝试以行为当事人“依赖于合作完成与独立于合作完成”^[8]而达致社会效益最大化所涉能力要素、对口协商和信息公开这三个关键问题为突破口,解析实现“规范标准依法制定、执行和发展”^[9]之客观严密化的行为内部体系要义。进而在相关制度层面,证成土地复垦监管行为与合作治理之素质、协同与互动要义的契合性,并于该范式指引下探究所涉规范设定瑕疵的完善面向。

一、行为素质命题:提升土地复垦责任主体和权利人参与监管的能力要素

1. 理性判断与行为选择:土地复垦责任主体的认知能力要素

土地复垦责任主体的认知能力要素往往指向既有行为规范设定的相应土地复垦义务人及其他土地复垦行为人等责任主体,基于公共利益衡量所明确的判断和选择事项。

收稿日期:2020-03-16

基金项目:国家社会科学基金青年项目“土地复垦监管的行政法研究”(15CFX056)。

作者简介:赵 谦(1981-),男,教授,博士;研究方向:宪法学与行政法学、土地法学。

一方面,尝试引导相应责任主体来建构一定的理性判断。例如,《条例》第11条之义务人“按照标准和规定编制方案”规定、第16条之义务人“建立土地复垦质量控制制度”规定和第19条之义务人“支付损失补偿费”规定,即是基于“自我中心化”^[10]立场,来确保所涉编制方案、质量控制和损失补偿的体系性统一。但该类行为规范更多地只是一种概括性的治理目标和行动方向设定,未能明晰主动补偿的补偿事由、“实际损失”补偿的补偿标准等“裁量基准点”^[11]规范,而难以推进相关复垦义务人基于“法律理性化”^[12]之理性判断,对所涉“标准”“规定”“制度”实现充分认知与严谨依循。

基于此,可尝试在“具体化裁量基准观”^[13]思维指引下,对主动补偿的补偿事予以界分。将“遭受损失”设定为补偿的基准事由,将相关工程项目的公益属性、土地毁损行为的故意或过失程度、是否与相关监管当事人展开有效沟通协商、对相应复垦权利人的影响程度等因素设定为加重或减轻补偿的裁量事由。进而按照“公平市场价值标准”^[14],根据复垦义务人的实际毁损状态与土地恢复利用所需成本,展开实际损失的效果梯次化评估。根据长期影响,考虑观测方法和技术要求,凸显毁损致害评估的过程性与恢复利用评估的渐进性,将所涉土地的发展面向、所涉复垦权利人的现实利益与期待利益皆纳入效果评估考量范围。

此外,还应从推动相关复垦义务人实现理性化判断的角度,进一步列明所涉“标准”“规定”“制度”,以提升相应技术标准化合作网络的运作效率。将既有的《土地复垦方案编制规程》(TD/T 1031.1-2011)、《土地复垦质量控制标准》(TD/T 1036-2013)等土地复垦内部控制技术标准与相应的《环境监测信息传输技术规定》(HJ 660-2013)等延伸性国家环境保护标准,以及自然资源(国土)行政部门的相关行业管理规范性文件皆以《实施办法》附录形式予以表列。辅以必要的标准、文件简化释义单行读本,从价值目标设定到规范事项表达皆进行系统化、可操作化的实施性解读,从而尝试降低该类“标准”“规定”“制度”的认知难度,积极改善其面向“权力行使有关一切信息”^[15]的指南效应。

另一方面,尝试确立相应责任主体的必要行为选择指引。例如,《实施办法》第10条之专家“主动要求回避”规定、第13条之义务人“对方案进行修改”规定和第24条之义务人“采取预防控制措施”规定,即是通过必要的规范话语表达结构设定,来指引相关复垦义务人、行为人基于所涉利害关系、内容变化、遵循原则实现必要的行为选择。但该类行为规范更多地只是一种导向“战略目的理性选择”^[16]的指引设定,缺乏针对相关复垦义务人、行为人行为“内部控制主动性和自律性”^[17]的明晰约束。基于此,当就相应的道德检视、情形变更评判和行为范围界定事项予以行动内容指南层面的行为选择指引。

其一,设定必要的土地整治专家职业道德指引规范,以推动其“自我发现、自我遏止、自我纠错”^[17]。应在健全专家推荐、遴选程序的基础上,明确现场评审专家轮换、随机抽选规程和通讯评审专家双盲评审规程,以设定专家职业道德之外在制度环境规范。此外,还应在列明“利害关系回避”具体事项的基础上,明确专家回避申请驳回理由说明与救济规程、专家职业道德瑕疵长效考量与回溯追责规程,以设定必要的专家职业道德之内在保障制裁规范。

其二,设定完备的“变化”情形评判指引规范。相关“用地位置、规模等”变化情形即是基准评判事项,当以行为是否发生作为其评判依据,与行为范围、影响程度无必然关联。相关“等重大内容变化”情形即是裁量评判事项,行为是否发生当然是其评判基础,“扩大”与“变更”的事项范围则需纳入是否“重大”的考量要件,而予以种类、幅度之列明。此外,“修改”与“审查”作为情形变更应对措施,亦需就修改形式、修改比例、针对性变化事项、变化前后的方案效力变更、二次审查评价标准等事项予以明确规定。

其三,设定清晰的“预防控制措施”行为范围指引规范。所列明的“表土剥离”“取土堆放”“塌陷沉降”预防、“禁止排废”这四类措施的技术标准,关涉主体、内容、形式和时机等行为风险评估事项,可为该类措施的具体行为范围提供较为明确的科学事实指引。则应以附录形式纳入《实施办法》中予以表列,而确立清晰的规范效力连结。其中,所涉国家标准应予以遵照执行性列明,所涉地方标准则予以参照适用性列明。例如,与“取土堆放”措施相关的《土地复垦质量控制标准》(TD/T 1036-2013)和与“禁止排废”措施相关的《危险废物填埋污染控制标准》(GB 18598—2019)、《危险废物鉴别技术规范》

(HJ 298—2019)等国家标准。又如,与“表土剥离”措施相关的《建设占用耕地表土剥离技术规范》(DB22-T 2278-2015)(吉林省地方标准)和与“塌陷沉降”预防措施相关的《矿山地质环境保护与恢复治理验收标准》(DB43/T 1393-2018)(湖南省地方标准)等地方标准。

2. 反馈实效与行为规程:土地复垦权利人的评价能力要素

土地复垦权利人的评价能力要素往往指向既有行为规范设定的相应土地复垦所有权人、管理权人、收益权人、承包经营权人等权利人,突破“集体行动的困境”^[18]所明确之凸显“主体意识与权利意识”^[19]的反馈实效与行为规程事项。

一方面,尝试推动复垦权利人积极主动参与评价,以确保反馈实效。例如,《条例》第 28 条、《实施办法》第 36 条之权利人“复垦验收异议”规定,皆凸显了“以职权来达成秩序目的”^[20]。相关复垦权利人基于“自我规制”^[21]而生成对土地复垦验收情况的认知,并将其作为复垦行为积极人积极参与验收进程可能的监管行动效果反馈。虽然该类行为规范将“初步验收结果”设定为异议范围,将“书面”设定为异议方式,将“公告期”和“十五日”分别设定为异议提出期限与核查结论反馈期限,并将“自然资源主管部门”设定为异议提出对象与核查主体,但未能就核查结论反馈方式、渠道,以及异议核查情况后所提出整改意见的落实情况等反馈实效问题予以明确规定。

基于此,应明确核查结论针对性异议的对等书面反馈方式和原路径反馈渠道。相关反馈实效问题亦应确保复垦权利人在范围、方法和程度等方面实现充分参与,在此基础上根据“属实”的异议事项情形予以梯次化设定。若是针对“初步验收结果”的部分异议,并具备整改的技术可行性,则应根据既定复垦方案与复垦项目设计书载明的技术指标来实施整改,且相应环节的整改期限不应超出该环节的原设计工期。若是针对“初步验收结果”的全面异议,且触发复垦方案与复垦项目设计书所载明的验收不合格条款,抑或是部分异议但不具备整改的技术可行性,则皆应启动相应的追责程序并重新实施该复垦项目。

另一方面,尝试列明复垦权利人的具体参与事项而实现必要的评价“方向限定”^[22],以明晰行为规程。例如,《条例》第 33 条之与权利人“签订土地复垦协议”规定和《实施办法》第 48 条之“办理土地登记相关手续”规定,分别列明了所涉土地复垦协议的目标任务、土地使用和收益分配与土地登记手续事项。但该类行为规范未能就相关复垦权利人于相关“协议”和“登记”活动中的羁束性与裁量性之评价属性,以及相应的行动程序性结构等行为规程问题予以清晰规定。

基于此,应明确相关权利人在复垦协议签订过程中的裁量性评价属性。“应当组织签订”之羁束性仅指向自然资源(国土)行政部门,其作为协议第三方,虽然应积极推动协议签订进程,但不能“越俎代庖”而命令或代位复垦权利人来签订协议。在该类民事合同的签订过程中,投资单位或个人与复垦权利人的法律地位是平等的,双方应合意沟通相应的目标任务、预期土地使用和收益分配等协议条款。是否实施复垦、如何复垦以及复垦后的权属处置等事项皆应尊重相关权利人的自由意志决断。

此外,还应明确相关复垦权利人在办理土地登记过程中的羁束性评价属性。“应当依法办理”之羁束性即指向复垦后发生权属调整的相关权利人。《土地登记规则》(1989 年制定、1995 年修改)第四章、第五章、第六章之“变更、注销登记”等相关规范设定的规范效力连结应予以明确。权属变更登记申请、地籍调查、权属审核、注册登记、核发证书等登记基本环节设定,亦应伴随“事前预防、事中化解与事后优化”^[23]的开放式行政登记机制构建,而给予指向性适用遵照。

二、行为协同命题:推动土地复垦监管职能部门的有序化对口协商

1. 组织机构建制:程序面向的土地复垦监管职能部门对口协商平台

对口协商平台往往指向既有行为规范设定的各类土地复垦监管职能部门,依循“民主、参与、协商、沟通、合作和互动”^[24]功能理念,所明确的协商委员会等组织机构建制事项。例如,《条例》第 5 条之自然资源(国土资源)行政部门作为协同中心来主导监管、“其他有关部门”依职责配合规定和《实施办法》第 3 条之自然资源(国土资源)行政部门“加强与等部门的协同配合”规定,即大体上确立了各类职能部门在土地复垦监管中的一元复合型体制,以及主导与协同监管之职责分工基本框架。

但与协同组织机构建制相关的对口协商平台设定是缺失的,该框架下可能的协商意见往往趋于封闭或零散。各类平级监管职能部门之间可能的对口协商更多地有赖于“等级制纵向协同”^[25],上下级领导基于更高层次权威的单向度统筹或监督指导,事项合作型、任务组织型与项目集中型之相应协商决策的务虚意义远远超出可能的执行实践价值。则有必要设立担负“政策研究和规划、信息交流与沟通、政策执行的协调与监督等功能”^[26]之领导小组式的跨部门对口协商平台,从组织形式方面来推进实现“组织和权力结构互动”^[27]下的横向对口协商。

基于此,有必要依循“平等化、行动化、去中心化和开放性、扁平化和去边界化”^[28]的合作监管理念,尝试设立“履行监督职能但不参与具体案件查办”^[29]的“土地复垦监管联席会议”^[5]等对口协商平台。在该类“调和部门自主性与相互依赖属性”^[30]的协商平台中,充分发挥相关职能部门各自的组织、结构、程序、人员优势。根据相应主导与协同监管职能部门的不同职责范围,在“土地复垦前(标准、规划、方案)、中(年报、信息监测、资金管理、实施)、后(验收、效益评价)”^[31]的不同阶段环节,通过“设计合理、分工明确且守持程序规则”^[32]的差异化协商方式,来实现各自监管履责情况的沟通交流,并就所涉疑难个案处置或需协调处置事项来推进决策协商。在土地复垦前诸环节,主要凸显信息共享与一体化审批的协商方式;在土地复垦中诸环节,主要凸显资料会审与理由说明的协商方式;在土地复垦后诸环节,主要凸显现场联合调查与一体化审批的协商方式。以期在“机关结构决定职权归属”^[33]之功能主义调适维度中,实现所涉横向对口协商的互动性积极、有效协同。

2. 权责指标范围:实体面向的土地复垦监管职能部门对口协商事项

对口协商事项往往指向既有行为规范设定的相应监管职能部门,基于“塑造公民理性参与精神之公众充权”^[34]理念,所明确共同制定监管政策和目标等协商性监管权责指标范围。例如,《条例》第18条之“土地复垦费征收使用管理办法”会商规定,即指向自然资源(国土资源)与财政、价格之三类部门展开协商,并将“办法制定”设定为主要权责指标。又如,《条例》第28条、第29条、第30条、第31条和《实施办法》第35条、第36条之“会同验收”规定,即指向自然资源(国土资源)与农业、林业、环境保护之四类部门展开协商,并将“效果跟踪评价”和“完成情况、执行情况、质量等级、管理情况、管护措施”列明为六类主要权责指标。

相关规范设定大体上将管理办法协商与验收协商确立为两类主要对口协商事项,并基于“社会性规制的成本与收益分析”^[35],就参与协商的职能部门以及主要权责指标范围进行了较为明确的规定。但所涉权责指标仍略显粗疏,有必要更进一步提炼量化并凸显其可操作性。且所涉对口协商事项仅仅局限于土地复垦资金管理、验收与效益评价环节监管,在土地复垦标准、规划、方案、年报、信息监测、实施等其他环节监管中可否也推行对口协商?

基于此,应厘清参与对口协商平台的相关职能部门在各个监管环节“参与公共政策制定、执行与监督”^[36]的差异化权责范围,并就可能的对口协商事项予以类型化梳理。自然资源(国土资源)行政部门应就土地复垦诸环节实施组织、运营、评价的全过程主导监管;环保部门应就土地复垦标准、规划、验收诸环节实施相关环评论证的主导监管;财政、价格部门应就土地复垦资金管理环节实施资金运营的主导监管;规划部门应就土地复垦标准、规划、方案诸环节实施相关草案的协调监管;审计部门应就土地复垦年报、信息监测、效益评价诸环节实施相关事项报告的协调监管;农业、林业部门应就土地复垦验收环节实施项目运营的协调监管;纪检监察部门应就土地复垦诸环节各个职能部门工作人员的履职行为实施全方位主导监管。基于上述各环节的差异化监管权责范围,可能生成的对口协商事项大致可分为制度监管协商与结果监管协商这两大类。

制度监管对口协商事项主要指向包括资金管理辦法在内的各环节管理办法。该类协商固然应以管理办法制定与否作为主要的权责指标,但管理办法所规定诸项条款的事项权限合法性、权责设定合理性、措施程序可操作性、适用结果实效性、制度体系协调性、语言结构规范性亦当纳入量化指标范围。相关职能部门应通过信息共享、理由说明等协商方式,在所涉管理办法制定的立法准备阶段实现充分的交流、沟通与磋商,以确保提交相应立法机关审议之办法草案应有的科学性。

结果监管对口协商事项则主要指向包括验收协商在内的草案结果、报告结果与运营结果协商。

该类协商固然应以既有六类主要权责指标作为基本准据,但相关“项目实施信息采集与填报、质量监管、工程量签证、档案资料管理等”^[37]现场监管评判操作规程,以及“卫片执法”^[38]“土地监测信息系统”^[39]“‘天上看,地上查,网上管’的数字化高科技监管”^[40]之非现场监管评判操作规程,亦当予以明确。相关职能部门应通过资料会审、现场联合调查、一体化审批等协商方式,就所涉草案、报告与运营的结果进行评判,实现有序、有据之契约文本化酝酿,必要时可引入第三方机制参与裁决,以确保所出具结论的权威性与公信力。

三、行为互动命题:促进土地复垦监管当事人的无障碍化信息公开

1. 定向服务与信息结构事项:土地复垦监管当事人的主动信息公开

土地复垦监管当事人的主动信息公开往往指向既有行为规范设定的相应监管职能部门,基于公开、平等、便民理念,在权利充分保障面向所明确的实现“观念的多样性获得尽可能完整和广阔的表达与传递”^[41]之依职权信息公开事项。例如,《条例》第7条之“发布土地复垦数据信息”规定和《实施办法》第5条之“发布土地损毁、土地复垦数据信息”规定,《条例》第28条、《实施办法》第36条之“初步验收结果公告”规定,以及《实施办法》第22条之“土地复垦义务履行情况年度报告公开”规定、第29条之“历史遗留损毁土地认定结果公告”规定、第45条之“公开重大事项”规定。即将相应监管职能部门所主动公开信息的范围列明为数据信息、结果公告、年度报告与重大事项这四类,并将“门户网站”设定为主动信息公开的基本途径。

相关规范设定在一定程度上明晰了相应监管职能部门主动发布这四类信息的具体事项及范围,并将初步验收结果公告事项设定为后续复垦权利人实现“意见、异议”参与的前置环节。但该类信息发布与公告的属性更多地囿于单向度的职责广播式信息公开,并未将确保相关复垦权利人的必要知情权设定为信息公开之责达致情况的核心评判要件,其应有的信息公开之双向度乃至互动性属性不够凸显。虽然《实施办法》相关规定补正了初步验收结果公告时间“不少于三十日”,但时间期限设定并非意味着相关复垦权利人一定会知悉相应信息。此外,这四类信息究竟是完整公开还是部分公开?信息本身的概览公告固然重要,但所涉信息的支撑材料与程序过程亦应在一定条件下、一定范围内同步公开,以避免相应信息公开责任核心评判要件的“法治空洞化”^[42]设定。

基于此,在公共利益本位前提下,所涉主动公开信息的回应各种社会需求和愿望之人本化信息动态交流属性应予以规范强化,而尝试实现双向度之定向服务式信息公开。在明晰该类数据信息、结果公告的传统纸质媒体与政务论坛、微博平台、一网两微一端一平台等新媒体的大众化发布途径以外,还应增加面向复垦责任主体与复垦权利人的邮件寄递订阅、短信通知订阅等定向服务途径,以防止新闻发布成为新的信息垄断。特别是正在实施中的相关土地复垦项目责任主体,还需将其相应的信息送达回执、已读回执乃至信息知悉反馈时限等信息知悉确认事项列为项目效益评价指标,以确保所涉主动公开信息的可操作性与传播实效。

此外,基于凸显“赢得公民对自身的认可”^[43]与避免受众信息过载之双重目的,相应监管职能部门主动发布信息的结构事项亦应予以分类列明。一方面,将数据信息报表、初步验收结果报告、认定结果报告与六类重大事项报告等结论概览性信息,列为基准大众化发布信息;另一方面,将可公开的数据信息子项目、信息指标说明、信息来源、验收图样、环节实录、事项说明、相关证据材料等过程阐明性信息,列为可选订阅式发布信息。从而在行政效率理念引领下,实现所涉信息服务的差异化有效供给。

2. 申请主体与信息公开范围:土地复垦监管当事人的被动信息公开

土地复垦监管当事人的被动信息公开往往指向既有行为规范设定的相应监管职能部门,基于“开放政府的观念”^[44]明确之依申请实现公众主动选择式信息公开事项。例如,《实施办法》第10条之“申请查询专家意见”规定,即旨在凸显监管职能部门顺应公共选择的需求,遵循“信赖保护原则”^[45]来向申请人定向公开相关“专家意见”。

该类依申请之被动信息公开的实效,往往与“确保各种价值诉求表达机会”^[46]理念指引下,监管职能部门对《中华人民共和国政府信息公开条例》(2007年制定,2019年修改)(以下简称《信息公开条例》)的准据式适用行为有关。虽然既有土地复垦监管行为规范并未就所涉被动信息公开的事项内容予以直接列明,但《信息公开条例》的相关规定亦能通过“宏观公共性落实到微观公共行政的实践”^[47],而就该类监管活动中的相关事项予以方向性指引。

基于此,则应依循《信息公开条例》的相关规定,尝试进一步厘清土地复垦监管所涉被动信息公开的申请主体范围、信息公开范围等事项,以达致责任主体、权利人等其他相对弱势一方的土地复垦监管当事人对必要监管“行政信息的拥有和控制”^[48]。一方面,《信息公开条例》第27条确立了申请主体的裁量性“可以”申请原则,即就申请主体不作资格性限定,皆以其意愿申请为依据。《实施办法》第10条则将申请主体定性为“复垦方案申请人或相关利害关系人”,而在一定程度上对申请主体进行了事实上的“利害关系”限定。则可基于避免同位阶立法条款冲突的考量,建议在《实施办法》该项规定中增加“等公民、法人或者其他组织”。从而为“复垦方案申请人或相关利害关系人”以外的其他土地复垦监管当事人,通过裁量性“可以”申请实现“及时、准确、完整的信息获取”^[49]提供必要的规范依据。

另一方面,《信息公开条例》第13条、第14条、第15条、第16条明晰了以公开为原则、以列明限定为例外的信息公开范围。其中的列明限定则分为三类:“国家秘密”之绝对限定,“商业秘密、个人隐私”之指明条件限定,“内部事务信息、履职过程信息”之酌情裁量限定。《实施办法》第10条虽然仅列明了“查询专家意见”之信息公开事项,但亦明确了《信息公开条例》的依据属性,且明晰了作为“履职过程信息”之“专家意见”的“应当”公开情形。则可基于特别规定优先适用的考量,而策略性地调整信息公开的排除范围。建议对土地复垦监管被动信息公开的三类列明限定,予以适当的政策流动性调整。即将该类监管活动中的“履职过程信息”纳入指明条件限定的范围,在《实施办法》该项规定中增加“等相关履职过程信息”,从而为“开放行政管理模式”^[50]下所涉被动信息公开范围的适度扩张提供必要的规范依据。

四、结 语

经过上述在土地复垦合作监管领域中行政行为法理论所涉行为素质、行为协同与行为互动命题的印证与具象,可以厘清该类合作监管行为在客观严密化行政行为活动方式下的素质结构、行政协同与信息互动事项。首先,应从相关当事人的认知与评价能力要素这两方面,来尝试提升行为素质命题所涉能力要素。认知能力要素有赖于相应的理性判断建构与行为选择指引,评价能力要素则需通过相应的反馈实效与行为规程予以彰显。其次,应从相关当事人的对口协商平台与事项这两方面,来尝试弥合行为协同命题所涉资源地位分歧。有必要设立土地复垦监管联席会议等对口协商平台,并基于差异化监管权责范围设定来明晰相应的制度监管与结果监管对口协商事项。最后,应从相关当事人的主动与被动之信息传递环节事项设定这两方面,来尝试确保行为互动命题所涉信息无障碍化公开。有必要实现双向度之定向服务式信息公开,分类列明主动发布信息的结构事项,并进一步厘清被动信息公开的申请主体范围与信息公开范围。

参 考 文 献

- [1] 朱迪·弗里曼. 合作治理与新行政法[M]. 毕洪海,陈标冲,译. 北京:商务印书馆,2010:34-35.
- [2] 罗伯特·鲍德温,马丁·凯夫,马丁·洛奇. 牛津规制手册[M]. 宋华琳,李鹤,安永康,等译. 上海:上海三联出版社,2017:163.
- [3] 贺振伟,白中科,张继栋,等. 中国土地复垦监管现状与阶段性特征[J]. 中国土地科学,2012(7):56-59,97.
- [4] 国土资源部土地整治中心. 土地整治蓝皮书:中国土地整治发展研究报告(No.1)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014:114.
- [5] 赵谦. 机构建制与治理:土地复垦监管组织条款的规范分析[J]. 东方法学,2018(5):109-119.
- [6] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 曹卫东,王晓钰,刘北城,等译. 上海:学林出版社,1999:179.
- [7] 章志远. 当代中国行政行为法理论发展的新任务[J]. 学习与探索,2018(2):85-91.

- [8] STEPHEN P O. 新公共治理? ——公共治理理论和实践方面的新观点[M]. 包国宪,赵晓军,译. 北京:科学出版社,2016:155.
- [9] 马英娟. 政府监管机构研究[M]. 北京:北京大学出版社,2007:32.
- [10] 龚奎洪. 自我中心化思维探源[J]. 浙江学刊,1993(6):84-87.
- [11] 周佑勇. 裁量基准的技术构造[J]. 中外法学,2014(5):1142-1163.
- [12] 韦伯. 法律社会学[M]. 康乐,简惠美,译. 桂林:广西师范大学出版社,2005:319.
- [13] 周佑勇. 裁量基准的制度定位——以行政自制为视角[J]. 法学家,2011(4):1-14,176.
- [14] 宋志红. 美国征收补偿的公平市场价值标准及对我国的启示[J]. 法学家,2014(6):161-175,180.
- [15] 章剑生. 知情权及其保障——以《政府信息公开条例》为例[J]. 中国法学,2008(4):145-156.
- [16] 付景涛,倪星. 论地方政府在绩效评估中的理性选择——以珠海市为例[J]. 岭南学刊,2009(2):77-81.
- [17] 崔卓兰. 行政自制理论的再探讨[J]. 当代法学,2014(1):3-11.
- [18] 奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈昕,译. 上海:上海人民出版社,2014:4.
- [19] 赵谦. 专业合作社法实施中的农民参与困境及校正——以重庆为例[J]. 法学,2012(3):131-142.
- [20] 柳砚涛,刘宏渭. 行政法的嬗变:由公法到私法合一[J]. 甘肃政法学院学报,2006(6):33-38,78.
- [21] 高秦伟. 社会自我规制与行政法的任务[J]. 中国法学,2015(5):73-98.
- [22] 哈贝马斯. 在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论[M]. 童世骏,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2003:129.
- [23] 汤金金,孙荣. 全过程治理:风险社会下公共冲突弹性治理机制建设[J]. 党政研究,2017(5):102-104.
- [24] 张锋. 我国协商型环境规制构造研究[J]. 政治与法律,2019(11):100-112.
- [25] 蒋敏娟. 法治视野下的政府跨部门协同机制探析[J]. 中国行政管理,2015(8):37-41.
- [26] 赖静萍,刘晖. 制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究[J]. 中国行政管理,2011(8):22-26.
- [27] 赖静萍. 当代中国领导小组类型的扩展与现代国家成长[J]. 中共党史研究,2014(10):49-59.
- [28] 苟欢. 合作治理:社会治理变革的新探索——中国“合作治理”研究(2000-2016)文献综述[J]. 公共管理与政策评论,2017(1):72-84.
- [29] 陈阳. 论我国土地督察制度良善化进路——以中央与地方关系为视角[J]. 东方法学,2017(2):154-160.
- [30] 杨志云,殷培红,和夏冰. 政府部门职责分工及交叉的公众感知:基于环境管理领域的分析[J]. 中国行政管理,2015(6):82-87.
- [31] 赵谦. 互助与自足:土地复垦监管的共同体关系及功能[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2017(8):22-31,132.
- [32] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学,2012(5):113-130,207.
- [33] 张翔. 我国国家权力配置原则的功能主义解释[J]. 中外法学,2018(2):281-303.
- [34] 胡卫卫. 公众充权:农村政治生态重构中公众参与的路径指向[J]. 农业经济,2019(5):8-10.
- [35] 何立胜,樊慧玲. 政府社会性规制的成本与收益分析[J]. 中州学刊,2007(5):51-53.
- [36] 郁建兴,张利萍. 地方治理体系中的协同机制及其整合[J]. 思想战线,2013(6):95-100.
- [37] 高世昌. 中国土地开发整理监管研究[J]. 资源与产业,2008(5):44-47.
- [38] 包卫兵,徐培华. 年度土地卫片执法检查中的问题与建议[J]. 国土资源,2013(3):54-55.
- [39] 王晓栋,毛其智. 基于综合时空数据模型的包头市郊区土地监测信息系统[J]. 清华大学学报(自然科学版),2002(6):810-813.
- [40] 孟展,杨文杰,郑华伟,等. 土地开发整理项目监管制度建设探讨[J]. 资源与产业,2011(3):89-93.
- [41] 张翔. 基本权利的双重性质[J]. 法学研究,2005(3):21-36.
- [42] 罗豪才,宋功德. 现代行政法学与制约、激励机制[J]. 中国法学,2000(3):78-89.
- [43] 赵春雷. 论政府信息公开中公众的体验及其改善路径[J]. 南京师大学报(社会科学版),2013(1):38-46.
- [44] 张成福. 开放政府论[J]. 中国人民大学学报,2014(3):79-89.
- [45] 莫于川,林鸿潮. 论当代行政法上的信赖保护原则[J]. 法商研究,2004(5):80-88.
- [46] 季卫东. 论法制的权威[J]. 中国法学,2013(1):21-29.
- [47] 夏志强,谭毅. 公共性:中国公共行政学的建构基础[J]. 中国社会科学,2018(8):88-107,206.
- [48] 王凌燕. 公民行政参与的困境与出路[J]. 学术界,2011(5):217-223,289.
- [49] 柳亦博. 论合作治理的生成:从控制、竞争到合作[J]. 天津社会科学,2015(3):92-95.
- [50] 蔡武进. 行政治理视野下的行政协商[J]. 北方法学,2014(3):56-64.

(责任编辑:金会平)