

中国外商并购投资的理性思考

陈 燕 萍

(杭州职业技术学院 基础部, 浙江 杭州 310012)

[作者简介] 陈燕萍(1963-), 女, 浙江杭州人, 杭州职业技术学院基础部高级讲师, 主要从事经济法学研究。

[摘 要] 面对进入 21 世纪以来激荡汹涌的外资并购浪潮, 我国必须秉持互利共赢、自主理性、和谐发展的理念, 以前瞻的视野深入探究外商并购投资的运行机理和存在环境, 借鉴域外成熟成功的立法经验, 加强对外资并购的积极引导和法律规制, 减少交易成本和社会成本, 保护有效竞争的市场结构, 提升我国企业的核心竞争优势, 促进我国的经济发展。

[关键词] 外资并购; 理性省思; 法律规制

[中图分类号] F212.25 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)04-0513-06

进入 21 世纪, 在经济全球化、贸易与投资自由化和全球竞争空前加剧的宏观背景下, 激荡汹涌的第五次跨国外资并购浪潮在中国深度进展, 外商并购投资已经从单纯的企业经营行为、制度演化、行业变迁演变为广泛而深刻影响我国国民经济结构、质量与效益乃至全球经济格局的重要因素。面对并购投资涉及的一系列深层次矛盾和问题, 我国政府、国民在心理、理论等诸多方面准备尚不充分。因此, 如何以国际化、前瞻性的战略视野, 深入研究、探析外商并购投资对我国经济的影响与作用, 借鉴域外成熟成功的立法经验, 加强对外资并购的积极引导和法律规制, 减少交易成本和社会成本, 提高国民经济社会福利, 保护有效竞争的市场结构, 这是当前我国政府、业界、学界亟待认真思考、理性分析并加以解决的迫切问题。

一、中国外商并购投资的概念性分析与理性思考

(一) 中国外商并购投资的概念性分析

外商并购投资在 20 世纪 90 年代后半期飞速发展, 成为国际资本对外投资、融合全球经济的主要形式。跨国公司通过全球并购, 扩大经营规模和盈利水平, 重组全球范围内的产业分工体系, 利用比较优势实现业务与服务的扩张, 从而取得产业垄断地位及领导地位。

新经济学交易费用理论认为, 并购实质上是企业组织对市场的替代, 是为了减少生产经营活动中的交易费用及企业的合理成本边界, 即市场交易成本和企业内部交换成本的均衡点。并购(Mergers and Acquisitions)主要指企业并购, 简称 M &A, 在《大不列颠百科全书》中, Mergers 是指: “两家或更多的独立的企业、公司合并组成一家企业, 通常由一家占优势的公司吸收一家或更多的公司”; Acquisition 是指获得某项特定财产所有权的行为, 通过该行为, 一方取得或获得某项财产, 尤其是指通过任何方式获取的实质上的所有权。在《布莱克维尔金融百科辞典》(Blackwell Encyclopedic Dictionary of Finance)中, 英国曼彻斯特商学院的尼克·克莱特教授(Nick Collett)将并购定义为合并(Mergers)与兼并

(Acquisition), 指当两个独立公司的资产和行为在单一公司的控制下被结合起来时, 即发生了合并或兼并。研究代理问题的经济学家 Manne (1965)、Jensen and Ruback (1983) 等把并购看成是一种机制, 通过该机制股东(委托人)可以对管理人员进行控制, 而且只有那些使股票市场价值最大化的公司才能市场上生存(Friedman, 1953)。

我国学者认为并购“乃是公司企业产权的交易行为, 其以东道国的公司企业为标的, 其结果是产生跨越国界的公司企业的兼并和控制”^[1] (第 159 页)。本文中外商并购投资的含义是援引我国《外国投资者并购境内企业暂行规定》的条文, 是指外国投资者协议购买境内非外商投资企业的股东的股权或认购境内公司增资, 使该境内公司变更设立为外商投资企业; 或者, 外国投资者设立外商投资企业, 并通过该企业协议购买境内企业资产且运营该资产; 或者, 外国投资者协议购买境内企业资产, 并以该资产投资设立外商投资企业运营该资产。

改革开放以来, 我国利用外资取得了举世瞩目的丰硕成果, 是世界上吸收外资最成功的国家之一, 被称为“中国的引资奇迹”(见表 1)。近年来我国良好的宏观经济状况, 是并购发生的直接决定性因素。国民经济稳定、高速增长(GDP 保持年 8% 的增长), 我国作为全球最大最具潜力的新兴市场, 逐步放宽了市场准入领域, 改善了投资环境, 增大了对外资的吸引力。以市场经济为导向的体制改革正在不断深化, 国有经济战略性改组、改造的力度不断增加, 企业的国际竞争力有所提高, 为跨国公司并购提供了丰富的目标企业和未来发展的战略性资源。

表 1 2000 年—2005 年世界直接投资与中国接受跨国投资统计

年 代	2000	2001	2002	2003	2004	2005
世界直接投资(美元)亿	13 880	8 176	6 786	5 596	6 480	9 160
中国接受跨国投资(美元)亿	407.2	468.8	530	535.05	606.3	724
中国在世界排名	9	6	1	2	3	3

资料来源: 根据联合国贸易与发展会议(UNCTAD)历年《世界投资报告》整理

另一方面, 伴随着经济全球化和国际直接投资的发展, 跨国公司具有强烈的投资冲动和充分的投资条件。其雄厚的资本优势和强大的产业背景, 可以通过建立全球范围的技术战略联盟, 以参股、并购等方式来整合各国资源, 扩大市场份额, 获取超额利润。

(二) 中国外商并购投资的特点

1. 中国外商并购投资的策略: 绿地投资转向跨国并购

传统意义上的外商投资主要为“绿地投资”(Green field 或称新建设投资)。所谓“绿地投资”, 是指包括独资、合资形式在内的新建企业。所谓跨国并购是指跨国公司通过收买东道国企业部分或全部股份, 取得对东道国企业控制权的产权交易行为。改革开放以来, 来华直接投资的外商一直以新设三资企业, 即以“绿地投资”为主。

近两年来外商投资的策略发生了显著的变化, 一些(以较晚进入中国市场的跨国公司为典型)外商改变了以“绿地投资”为主的方式, 转而采用并购国有企业的方式直接投资。跨国公司通过收购、入股和资产互换等方式并购国内企业, 特别是对大中型国有企业的投资出现了快速增长, 这种趋势自 2004 年以来尤为明显, 并呈不可逆转之势。

2. 中国外商并购投资的动机: 策略性并购转向战略性并购

以并购投资的动机为标准, 可以分为策略性并购和战略性并购。战略性并购, 对并购目标所在行业、其成长性往往有特殊和较严格的要求。进入前就会针对性较强地向收购目标提出关于收购目标诸经济要素指标或要求。在并购后, 也会进入目标企业管理层, 协助改善技术、经营与管理。在与目标企业谈判之前, 他会根据所掌握的情况对收购后目标企业的整合难度有所考虑并形成基本判断。

策略性并购注重企业的概念、题材和短期增长潜力。无论哪种并购都要求被并购方要作好事前的计划与安排, 审慎选择并购合作伙伴。21 世纪后中国外商并购重组的动机与价值取向, 主要是以提高

核心竞争优势为基础的战略并购,突出以市场为导向,以高新技术为重点,以提高资产存量效率、优化经营结构、增强竞争能力为宗旨,以强势企业联合为特征。因此,我国在接受外商并购投资时,必须仔细权衡利弊得失,切不可因为一时的需要用短视的眼光对待。

3. 中国外商并购投资的客体:重点选择行业的“龙头”——优势企业

目前,中国外商并购投资的客体专门选择行业的优势企业作为重点,利用国有企业改制和地方推进国有产权改革的时机,加快了并购的步伐。并且不遗余力、不惜血本,意图通过拿下行业排头企业,以“斩首”行动控制战略制高点,加剧资源向优势企业的集中,实现对整个市场的操控。例如,全球最大的机械设备制造商美国卡特彼勒公司对中国机械制造行业的几大龙头企业实施一网打尽式的并购计划;凯雷投资在净资产基础上溢价70%对我国最大的工程机械集团下属上市公司徐工机械进行并购(85%的股份);全球最大的钢铁公司米塔尔并购华菱管线36.67%的股权,成为并列第一大股东;法国阿尔卡特增持其在华合营企业上海贝尔公司股票等等。

由于这些行业龙头企业集中了中国优质资产、生产设备、营销网络和优秀人才,对其收购容易形成产业垄断,而且如果目标企业为上市公司,由于股权相对分散,外商无须绝对多数便可获得该上市公司的控股权,进而对整个行业产生影响。控制了行业龙头企业也就直接控制了全行业经济效益的“闸门”。

(三)中国外商并购投资的双重影响

著名并购问题专家Hogarty指出:并购是“一个零和的、充满风险的游戏”。在动态竞争的国际经济环境下,面对世界分工体系的进一步深化,外商并购投资对中国经济发展的影响是双刃和不平衡的。从正面效应看,与企业内部资本积累相比较,并购可以给我国企业带来多重绩效:大量的资金、技术和管理制度,以及对于国内市场规模的升级、管理理念的进步和经济的发展都有了很大的促进与贡献。

当然,负面的影响也是相当严重的。由于我国对外商并购投资的制度供给不足,外资的大举进入,使我国产业集中度不断提高,阻碍竞争,甚至给国内投资产生挤出效应,导致民族产业脆弱化与不稳定性的加剧,突出的影响有:

(1)国家经济主权受到威胁。外资并购在全球范围内的蓬勃发展是经济全球化步伐加快后跨国公司积极实施全球战略的结果,而跨国公司目前实际上已取代主权国家成为国际经济活动的主要角色,跨国公司的成长、壮大及其在国际经济活动中的主导地位在某种意义上意味着主权国家在一定程度上让渡了经济主权。在新经济时代,产业政策是国家政策的核心内容,如果国家的产业政策受制于人,影响国民经济控制力,导致“企业自由”和“产业自由”的危机,国家经济主权就有可能被削弱,并可能进一步对我国的经济安全产生一定的威胁。因此,外资并购的活跃不可避免地会对我国宏观经济控制力提出很大的挑战与影响。

(2)民族工业发展受到沉重打击。跨国集团对国有企业的并购可能导致民族品牌的大量流失,在过去的发展中我们曾有过大量的教训。从长远来看,一个国家能否培育出众多具有国际知名度的“民族品牌”,不仅会影响该国国民的民族自尊心,而且还直接影响到一个国家产业和经济的国际竞争力和可持续发展能力。一些中国企业多年形成的品牌被外资品牌逐步取代,管理、技术、资金等高级因素完全依赖于外资,如果民族工业发展不起来,中国的经济发展就会缺少持久的内源性动力。

(3)固化我国产业在国际分工中的不利地位。并购使本国股份被减少与稀释,尤其是一批优势骨干企业被并购,由于企业控制权的旁落,企业灵魂的空心化问题突现,我国企业有可能将长期被锁定在产业分工格局的外围和低端。站在中国民族工业及国家总体发展的高度,我们应未雨绸缪,防微杜渐。

(4)外资带来的行业垄断问题已经出现。外资大鳄并购形成的产业集中度的提高而造成了垄断。例如,世界最大的水泥生产商法国拉法基集团自2005年收购四川双马集团后,在巴蜀两地的水泥市场占据了垄断性的地位。并购后,拉法基在四川的水泥销售价格每吨提高了40—50元,在云南国资水泥价格则提高了100元。

二、中国外商并购投资法律规制的迫切性与必要性分析

外商并购投资不仅可以在一个生产层面使企业提高经济绩效和取得规模经济,还可以在一个社会层面为产业组织结构的调整 and 所有制结构的优化提供良好的外部性。并购作为市场经济条件下竞争机制发挥作用的重要领域,尤其需要法律的引导、规范和保障。在全球化的并购潮起浪涌之际,并购行为已经触及我国法律、规制体系的“真空地带”,现有监管体系漏洞较多、可操作性不强,在开放程度和透明度方面的缺陷与弊端彰显无遗,以制度短缺和制度滞后为特征的制度供给不足的矛盾十分尖锐。

2005 年经济合作与发展组织在《2003 年 OECD 中国政策回顾:进步与改革的挑战》中指出:“为了让跨国并购在中国经济发展中发挥更有效的作用,以下障碍有待解决:一个不完整的法律框架;A 股市场不对外商直接投资者开放;复杂而不清晰的审批程序;国家和地方保护主义”,以及“中国的企业尤其是国有企业的透明度问题和对外信息披露;根据国际惯例,优化会计制度及其标准,消除不同的法规和标准间的不一致性”^[2](第 9-10 页)。

(1)制度风险。外资并购会对我国的经济制度,政治制度产生影响,一旦外资并购的规模达到一定程度后,外资将利用其强有力的政治影响力来影响政策制定,并进而威胁到制度安全,加速制度发生变迁。美国学者马丁·托尔钦和苏珊·托尔钦在其著作《用钱买下美国:外国资金怎么改变我国的面貌》中讲道:“那些主张欢迎外资的州长、市长和财政部的官员忽视了外国投资所带来的一系列隐患问题。最主要的威胁是有可能使美国失去政治和经济上的自主权,本来应由华盛顿、萨克拉门托作出的决策,现在却受着东京、伦敦的操纵。”同样的境况也可能在我国出现。目前,我国规制外资并购的立法主要是 2003 年《外国投资者并购境内企业暂行规定》、2005 年《外国投资者对上市公司战略投资管理办法》和 2001 年《关于外商投资企业合并与分立的规定》。《外国投资者并购境内企业暂行规定》尽管设置了外资并购反垄断审查程序,但不能从容面对。因为其只适用于外资股权收购和资产收购,对于外资合并境内企业不适用,而且没有责任条款与相应的法律救济,有学者戏称这些规制为“一只没有牙齿的老虎”。

(2)产业风险,又称民族产业风险。由于跨国公司具有某种垄断优势,因此外资并购会导致我国某些产业集中度的不断提高,引发市场垄断行为。同时,由于跨国公司对技术转移的限制,将使我国产业竞争力提高受到一定的影响,进而也将影响我国民族工业的发展。

(3)金融风险。外资并购涉及国际资本的流动,而国际资本流动与我国国际收支密切相关。外资并购后通过转移价格、利润集中汇出以及金融投机等方式,对我国的国际收支平衡构成威胁,而金融投机又对我国金融市场稳定性构成冲击,引发金融危机。同时,国际金融本身具有投机性,如果外商并购以金融性投机与变相物业投机为目的,将对我国产业发展乃至整个国民经济发展带来灾难性后果。

因此,创造良好的法律和政策环境,构建国家经济秩序化制度体系刻不容缓。政府规制理论的奠基人斯蒂格勒(Stigler.G.J)认为,“作为一种规则,规制通常是产业自己争取来的,规制的设计和实施主要是为规制产业自己服务的”^[3](第 20 页),新制度经济学家诺斯认为,制度是“人为设计出来构建的政治的、经济的和社会的互动关系的约束,由正式的约束(奖励、禁忌、习俗、传统及行为规则)和正式的规则(宪法、法律、产权)组成”。从制度经济学的角度来看,我国外资政策的制度变迁过程实质上是政府调控外资政策逐步向市场化转变的过程,在这个过程中外资并购将进一步加快激励性外资政策的失效,增强对法治透明、政策规范的要求,法律规制可以从制度设计上保证竞争活力与规模经济兼容,防止与有效克服“马歇尔冲突”^①,促进经济健康、有序、高效的发展。

三、中国外商并购投资的理念重塑与策略选择

联合国贸发会议《2001 年世界投资报告—跨国兼并与收购之发展》中指出,跨国并购重组是融合全

球经济的重要桥梁。美国著名经济学家斯蒂格勒在考察美国企业成长路径时指出:“没有一个美国大公司不是通过某种程度、某种形式的兼并收购而成长起来的,几乎没有一家大公司主要是靠内部扩张成长起来。”

外资并购在我国的深入与普及使政府和企业家中深刻地理解全球化对本土经济的重大价值与意义,中国经济的发展应当在全球化的过程中实现,无端的排斥和蓄意的阻隔不能阻止这一进程的发展。在我国必须秉承互利共赢、自主理性、和谐发展的理念,深入研究外资并购的内在机理和存在环境,借鉴域外成熟成功的立法经验,加强对外资并购的积极引导和法律规制,既防止对“外资崇拜”的幼稚狂热,又警惕视外资为“洪水猛兽”。

(1)转变观念,立足互利共赢、和谐发展。市场化、国际化的最终目标是要使我国的经济实力在国际竞争中得到极大的增强,促进社会主义市场经济秩序的构建,促进和谐社会目标的最终实现。立足中国,放眼世界,在今后可能不断出现的类似外资并购新政风波的意识之争中,我们应该清醒地认识到,既要进一步创造有利于外资并购投资的环境,努力使并购投资成为我国吸引外资新的增长点,又要从长远、战略高度认识,摒弃在民族资本、民族产业及民族品牌问题上的“狭隘经济民族主义”观点,加强对外资并购的引导,规范其发展。

(2)确立明晰的产业发展战略。进一步明确战略产业,整体规划产业发展和企业改革,对于战略性新兴产业和重要企业,外资进入的方式和深度要有明确的法律界定;牢固确立国家经济安全意识,对于涉及到战略产业和重要企业的并购重组,必须坚持国家战略利益至上的原则,在服从战略利益的前提下考虑企业的商业利益,避免以牺牲战略利益、长远利益为代价去换取眼前利益。

(3)构建规范和引导外资并购健康发展的法律和政策环境。外资并购的秩序设计也是市场秩序设计的重要组成部分,关键点在于政府干预的方式和进行干预的制度理念。理性的考虑这种干预的价值追求是为了建立适合社会主义市场经济特点,有利于促进国家在全球化背景下的整体竞争力,有利于在外资并购行为中获取最优的利益,有利于促进中国企业发展的市场秩序制度体系。

我国从20世纪90年代起陆续出台了与外资并购相关的政策,减少了对外资并购的限制,规范和引导外资并购活动沿着国家宏观经济政策的轨道运行,在政策上限制了可能形成的行业垄断和市场垄断。但是,随着时间的推移和新情况的出现,需要修改和完善现有政策,加紧制定涉及并购管辖权、实体法、程序法等方面的法律法规,并在条件成熟时设立具有较高法律效力的《外资并购法》或者《外资并购条例》,当务之急最为核心的任务是制定规范外资垄断性并购的法律。同时,要以《公司法》和国家的有关规定为依据,推进企业依法改革、规范改制。在企业并购重组过程中,要严格履行程序,强化并购中的信息披露,依法严惩内幕交易、操纵股价、弄虚作假和恶意并购等。

构建规范和引导外资并购健康发展的法律和政策环境,必须借鉴域外成熟成功的立法经验。美国、英国、德国、法国、澳大利亚、加拿大等经济发达国家,已经制定了较为完善的相关法律法规。这些国家将本国对于外资并购的立场、政策、审查标准、审查门槛、审查程序、审查期限、投诉方式等,都一一在法律法规中给予了明确的规定,我们必须认真吸取,取长补短。

(4)培育和完善社会中介机构,提高外资并购的公信力与效益性。我国现有的市场机制和社会中介机构尚不能为外国投资者提供完善的社会化服务,不适应并购形势发展的需要。首先要尽快建立包括产权交易、融资担保、会计审计、资产评估、法律咨询等全面的中介服务体系,发挥中介机构的服务功能,为外资并购提供全方位、高水平的、可信任的优质中介服务。其次,中介机构的服务程序、采用的方法、标准等要科学化和规范化,要培养专门人才,努力和国际接轨。

(5)创建多部门联合并购审查机制和国家经济安全预警机制。无论是从西方企业海外投资发展的历史实践,还是从中国企业近年来国际化曲折经历中,我们都可以得出这样的结论,建立由政府、企业、投资银行及研究机构等部门参加的联合并购审查机制和国家风险防范体系,已经是亟待解决的重大课题。重大并购重组活动,要经过专项评估和论证,对于战略性新兴产业和具有战略意义的重要企业,在实施

并购重组过程中,必须通过专项审议。同时,建立并购中的国家经济安全预警机制,防范潜在风险。

(6)加强行业协会建设,增强行业协会对市场的监督作用。为建立公平竞争的市场环境,需要将行业协会从政府中剥离出来,实现政府与社会的合理分权,使之成为自我管理、自我约束的民间机构,唯有如此,行业协会才能真正承担起保护业内企业,仲裁内部争端的保护和裁判功能,才能以内行人的眼光监督市场中不公平的交易,起到政府难以发挥的作用。

随着经济全球化和科技全球化的纵深发展,我们深信一个适合市场化、国际化、法治化特点,又能使中国企业、国家竞争力得到自主、理性、和谐发展的新局面必将实现。

注 释:

- ① 19 世纪英国经济学家马歇尔在他的名著《经济学原理》中关于规模经济和垄断弊病之间的矛盾的观点,后人称之为“马歇尔冲突”。马歇尔认为:自由竞争会导致生产规模扩大,形成规模经济,提高产品的市场占有率,又不可避免地造成市场垄断,而垄断发展到一定程度又必然阻止竞争,扼杀企业活力,造成资源的不合理配置。因此社会面临一种难题:如何求得市场竞争和规模经济之间的有效、合理的均衡,获得最大的生产效率。

[参 考 文 献]

- [1] 卢炯星. 中国外商投资法问题研究[M]. 北京:法律出版社,2001.
[2] 经济合作与发展组织(OECD). OECD 投资政策回顾:中国跨国并购政策报告[R]. 北京:中信出版社,2006.
[3] 刘 恒. 外资并购行为与政府规制[M]. 北京:法律出版社,2000.

(责任编辑 邹惠卿)

Rational Deliberation and Legal Regulation of Foreign Investments in China

CHEN Yanping

(Hangzhou Institute of Professional Technology, Hangzhou, 310012, Zhejiang, China)

Biography: CHEN Yanping (1963-), female, Higher Lecturer, Hangzhou Institute of Professional Technology, majoring in the science of economic law.

Abstract: Facing the vibrant trend of Merging and Acquisition (M & A) by foreign investments since we entered the twenty first century, we must stick to the principle of mutual benefit and development, self-reliance and innovation, and harmonic development. We shall also, with a foreseeing perspective, investigate the mechanism of the M & A by foreign investments and study the mature and successful experiences of foreign legal system, to actively guide and legally regulate the foreign investments, to reduce the social and trade costs, to protect the market structure of effective competition, and to promote the competitive advantages of the enterprises of our country.

Key words: merging and acquisition by foreign investments; rational deliberation; legal regulation.

和谐社会与行政法治研究

特约专家 周佑勇

构建和谐社会的全民族共识业已达成。中国社会进一步的努力方向是要通过系统的制度建设与点滴的行为方式改良,将和谐社会这一人类孜孜以求的社会理想转化为社会现实。在历史的关键点上,党的十六届六中全会因势利导地提出了和谐社会建设的“路径图”。我们注意到,在这一宏伟蓝图中,完善民主法制,全面落实依法治国方略,切实尊重和保障人权的依法治国目标赫然居首,我们完全可以据此解读为:民主和法治是臻于和谐社会的制度前提,和谐社会必须首先是法治社会。

在各种社会关系中,政府与公众、公共利益与个人利益是一对极易产生对立和冲突的社会关系。传统中国社会长期处于封建专制体制下,官民关系无数次重演着从“民不与官斗”到“官逼民反”的悲剧,始终跳不出治乱相循的周期律。只有当人类社会进入法治时代,依赖行政法机制的有效调整,官民关系才呈现出稳定性、确定性和规则性的良好状态。因此,推进行政法治建设,消解政府与公众之间的对立和冲突,增强公共利益和个人利益的一致性,乃构建和谐社会的题中应有之义。

以构建和谐社会为终极追求,行政法治变革须从观念更新、制度改造和实践创新三个层面依次展开、拓展递进。首先,行政法治观念的更新是先导。没有相关观念、价值体系的革新,行政法治变革有可能迷失正确的方向,大规模行政法律制度的移植、借鉴和改造也会因缺乏现代行政法理念的支撑而水土不服,行政法制实践也极易在习惯思维影响下走样变形。其次,行政法律制度的改造是基石。在以权力制约与权利保障为核心价值取向的行政法理念的引领下,全面改造行政法律制度,是行政法治变革的努力方向和主要内容。最后,行政法治实践的创新是关键。观念和制度变革的效果通过点滴的实践才能反映出来,故行政行为方式的转变是检测观念和制度变革成效的刻度尺。

《行政法上的平等原则研究》一文,着力探讨了如何以平等原则为价值指引,将行政裁量纳入法治化的轨道。在行政裁量领域,往往由于立法的疏漏、行政程序的阙如和司法审查的排除,传统的法律保留和法律优位原则显得捉襟见肘、力不从心,行政机关权力运作的空间较大,以致成为其奈我何的法治“飞地”。故而,以人性尊严为理论基础的行政法的平等原则就应运而生,其基本蕴含是,行政主体针对多个相对人实施行政行为时应遵循三大规则,即同等情况同等对待、不同情况区别对待、类似情况比例对待。平等原则要求行政机关不可恣意采取差别待遇,在做出行政裁量决定时,若无正当理由,应受行政惯例或者行政先例的拘束,对于相同或同一性质的事件做出相同的处理。平等原则所禁止的不是法律的分类,而是法律的不合理的、武断的或专横的分类。也就是说,差别待遇必须有合理、充分的实质理由。这样,以平等原则重塑行政法律关系,和谐的政府和公众关系才是可以期待的。

《我国行政协调机制法律分析和法治化构建》一文,以行政协调机制的构建为视角,探寻一个更有利于达成一体行政,实现政事整合,提高行政效率的协调机制。

《和谐社会与我国行政诉讼制度的发展》一文,以行政救济制度的完善为视角,探寻了将和谐社会理念制度化的具体路径。在社会转型和利益多元化的今天,和谐社会绝不意味着利益纷争和冲突的杜绝,而在于有一套行之有效的通过“利益沟通”化解纠纷的机制。行政诉讼无疑是政府和公众、公共利益和个人利益之间的最为正式的纠纷解决方式。现阶段,我国行政诉讼制度存在着起诉难、受理难、审理难、诉讼成本高、行政相对人胜诉难、执行难等困境。唯有通过建立起诉登记制度,扩展其受案范围,增强司法的独立性和司法审查的强度,建立暂时权利保护制度,加大执行力度,提供具有完整性和时效性的权利救济制度,行政诉讼才有望真正成为构建和谐社会的司法公器。

《论执法和谐的契约之道》一文,阐释了行政执法行为的人性化、柔性化在构建和谐社会中的重要作用。行政契约中,对行政目标实现方式以及内容的选择由行政机关和相对人协商确定,并将相对人是否同意作为行政契约能否发生法律效力的条件。这就在行政决定的形成以及推进过程中最大限度地融入了相对人的意见,将相对人参与行政管理的程度提升到一个相当高的水平,从而有助于行政民主化的实现。行政契约在行政执法中的广泛运用,必将使“服务与合作”的行政法新观念得以生根,这对于增强政府与公众的互信,提升行政执法效率,促进行政执法的和谐化将大有助益。