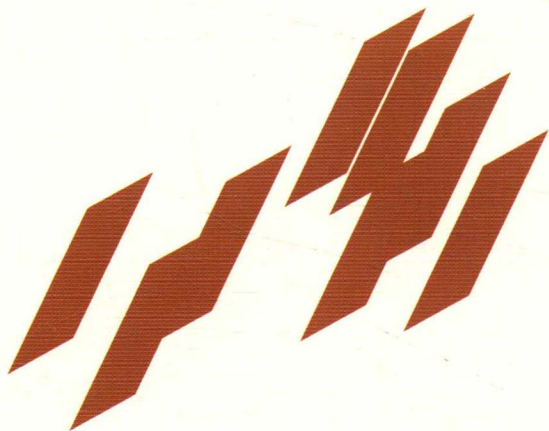




江苏师范大学哲学社会科学文库

违法行政行为 治愈论

张峰振 著



中国社会科学出版社



江苏师范大学哲学社会科学文库

违法行为 治愈论

张峰振 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

违法行政行为治愈论/张峰振著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7051 - 9

I. ①违… II. ①张… III. ①行政法—研究—中国
IV. ①D922. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 268358 号

出版人 赵剑英
责任编辑 卢小生
特约编辑 林木
责任校对 周晓东
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版次 2015 年 10 月第 1 版
印次 2015 年 10 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 16.75
插页 2
字数 284 千字
定价 59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

在创新语境中努力引领先锋学术 (总序)

任 平

2013年江苏师范大学文库即将问世，校社科处的同志建议以原序为基础略做修改，我欣然同意。文库虽三年，但她作为江苏师大学术的创新之声，已名播于世。任何真正的创新学术都是时代精神的精华、文明的活的灵魂。大学是传承文明、创新思想、引领社会的文化先锋，江苏师大更肩负着培育大批“学高身正”的师德精英的重责，因此，植根于逾两千年悠久历史的两汉文化沃土，在全球化思想撞击、文明对话的语境中，与科学发展的创新时代同行，我们的人文学科应当是高端的，我们的学者应当是优秀的，我们的学术视阈应当是先锋的，我们的研究成果应当是创新的。作为这一切综合结果的文化表达，本书库每年择精品力作数种而成集出版，更应当具有独特的学术风格和高雅的学术品位，有用理论穿透时代、思想表达人生的大境界和大情怀。

我真诚地希望本书库能够成为江苏师大底蕴深厚、学养深沉的人文传统的学术象征。江苏师大是苏北大地上第一所本科大学，文理兼容，犹文见长。学校1956年创始于江苏无锡，1958年迁址徐州，1959年招收本科生，为苏北大地最高学府。60年代初，全国高校布局调整，敬爱的周恩来总理指示：“徐州地区地域辽阔，要有大学。”学校不仅因此得以保留，而且以此为强大的精神动力得到迅速发展。在50多年办学历史上，学校人才辈出，群星灿烂，先后涌现出著名的汉语言学家廖序东教授，著名诗

* 任平，江苏师范大学校长。

人、中国现代文学研究专家吴奔星教授，戏剧家、中国古代文学史家王进珊教授，中国古代文学研究专家吴汝煜教授，教育家刘百川教授，心理学家张焕庭教授，历史学家臧云浦教授等一批国内外知名人文学者。50多年来，全校师生秉承先辈们创立的“崇德厚学、励志敏行”的校训，发扬“厚重笃实，艰苦创业”的校园精神，经过不懈努力，江苏师大成为省重点建设的高水平大学。2012年，经过教育部批准，学校更名并开启了江苏师范大学的新征程。作为全国首批硕士学位授予单位、全国首批有资格接收外国留学生的高校，目前有87个本科专业，覆盖十大学科门类。有26个一级学科硕士点和150多个二级学科硕士点，并具有教育、体育、对外汉语、翻译等5个专业学位授予权和以同等学力申请硕士学位授予权，以优异建设水平通过江苏省博士学位立项建设单位验收。学校拥有一期4个省优势学科和9个重点学科。语言研究所、淮海发展研究院、汉文化研究院等成为省人文社会科学重点研究基地；以文化创意为特色的省级大学科技园通过省级验收并积极申报国家大学科技园；包括国家社科基金重大、重点项目在内的一批国家级项目数量大幅度增长，获得教育部和江苏省哲学社会科学优秀成果一等奖多项。拥有院士、长江学者、千人计划、杰出青年基金获得者等一批高端人才。现有在校研究生近3000人，普通全日制本科生26000余人。学校与美国、英国、日本、韩国、澳大利亚、俄罗斯、白俄罗斯、乌兹别克斯坦等国的20余所高校建立了校际友好合作关系，以举办国际课程实验班和互认学分等方式开展中外合作办学，接收17个国家和地区的留学生来校学习。学校在美国、澳大利亚建立了两个孔子学院。半个世纪以来，学校已向社会输送了十万余名毕业生，一大批做出突出成就的江苏师范大学校友活跃在政治、经济、文化、科技、教育等各个领域。今日江苏师大呈现人文学科、社会学科交相辉映，基础研究、文化产业双向繁荣的良好格局。扎根于这一文化沃土，本着推出理论精品、塑造学术品牌的精神，文库将在多层次、多向上集中表现和反映学校的人文精神与学术成就，展示师大学者风采。本书库的宗旨之一：既是我校学者研究成果自然表达的平台，更是读者理解我校学科和学术状况的一个重要窗口。

努力与时代同行、穿透时代问题、表征时代情感、成为时代精神的精华，是本书库选编的基本努力方向。大学不仅需要文化传承，更需要创新学术，用心灵感悟现实，用思想击中时代。任何思想都应当成为时代的思

想，任何学术都应当寻找自己时代的出场语境。我们的时代是全球资本、科技、经济和文化激烈竞争的时代，是我国大力实施科学发展、创新发展、走向中国新现代化的时代，更是中华民族走向伟大复兴、推动更加公正、生态和安全的全球秩序建立和完善的时代。从以工业资本为主导走向以知识资本为主导，新旧全球化时代历史图景的大转换需要我们去深度描述和理论反思；在全球化背景下，中国遭遇时空倒错，前现代、现代和后现代共时出场，因而中国现代性命运既不同于欧美和本土“五四”时期的经典现代性，也不同于后现代，甚至不同于吉登斯、贝克和哈贝马斯所说的西方（反思）的新现代性，而是中国新现代性。在这一阶段，中国模式的新阶段新特征就不同于“华盛顿共识”、“欧洲共识”甚至“圣地亚哥共识”，而是以科学发展、创新发展、生态发展、和谐发展、和平发展为主要特征的新发展道路。深度阐释这一道路、这一模式的世界意义，需要整个世界学界共同努力，当然，需要本土大学的学者的加倍努力。中国正站在历史的大转折点上，向前追溯，五千年中国史、百余年近现代史、六十余年共和国史和三十余年改革开放史的无数经验教训需要再总结、再反思；深析社会，多元利益、差异社会、种种矛盾需要我们去科学把握；未来展望，有众多前景和蓝图需要我们有选择地绘就。历史、当代、未来将多维地展开我们的研究思绪、批判地反思各种问题，建设性地提出若干创新理论和方案，文库无疑应当成为当代人的文化智库、未来人的精神家园。

我也希望：文库在全球文明对话、思想撞击的开放语境中努力成为创新学术的平台。开放的中国不仅让物象的世界走进中国、物象的中国走向世界，而且也以“海纳百川、有容乃大”的宽阔胸襟让文化的世界走进中国，让中国精神走向世界。今天，在新全球化时代，在新科技革命和知识经济强力推动下，全球核心竞争领域已经逐步从物质生产力的角逐渐次转向文化力的比拼。民族的文化精神与核心价值从竞争的边缘走向中心。发现、培育和完善一个民族、一个国家、一个地区的优秀的思想观念、文化精神和价值体系，成为各个民族、国家和地区自立、自强、自为于世界民族之林的重要路径和精神保障。文化力是一种软实力，更是一种持久影响世界的力量或权力（power）。本书库弘扬的中国汉代精神与文化，就是培育、弘扬这种有深厚民族文化底蕴、对世界有巨大穿透力和影响力的本土文化。

新全球化具有“全球结构的本土化”(glocalization)效应。就全球来看,发展模式、道路始终与一种精神文化内在关联。昨天的发展模式必然在今天展现出它的文化价值维度,而今天的文化价值体系必然成为明天的发展模式。因此,发展模式的博弈和比拼,说到底就必然包含着价值取向的对话和思想的撞击。20世纪90年代以来,世界上出现了三种发展模式,分别发生在拉美国家、俄罗斯与中国,具体的道路均不相同,结果也大不一样。以新自由主义为理论基础的“华盛顿共识”是新自由主义价值观支撑下的发展模式,它给拉美和俄罗斯的改革带来了严重后果,替代性发展价值观层出不穷。2008年爆发的全球金融危机更证明了这一模式的破产。1998年4月,在智利首都圣地亚哥举行的美洲国家首脑会议,明确提出了以“圣地亚哥共识”替代“华盛顿共识”的主张。但是,“拉美社会主义”至今依然还没有把南美洲从“拉美陷阱”中完全拔出。从欧洲社会民主主义价值理论出发的“欧洲价值观”,在强调经济增长的同时,倡导人权、环保、社会保障和公平分配;但是,这一价值并没有成为抵御全球金融危机的有效防火墙。改革开放以来,中国是世界上经济增长最快的国家。因此,约瑟夫·斯蒂格利茨指出,中国经济发展形成“中国模式”,堪称很好的经济学教材。^①美国高盛公司高级顾问、清华大学兼职教授乔舒亚·库珀·拉莫(Joshua Cooper Ramo)在2004年5月发表的论文中,把中国改革开放的经验概括为“北京共识”。通过这种发展模式,人们看到了中国崛起的力量源泉^②。不管后金融危机时代作为“G2”之一的中国如何,人们不可否认“中国经验”实质上就是中国作为一个发展中国家在新全球化背景下实现现代化的一种战略选择,它必然包含着中华民族自主的社会主义核心价值——和合发展的共同体主义。而它的文化脉络和源泉,就是“中国精神”这一理想境界和精神价值,与努力创造自己风范的汉文化精神有着不解之缘。文库陆续推出的相关著作,将在认真挖掘中华民族文化精神、与世界各种文化对话中努力秉持一种影响全球的文化力,为中国文化走向世界增添一个窗口。

文库也是扶持青年学者成长的阶梯。出版专著是一个青年人文学者学术思想出场的主要方式之一,也是他学问人生的主要符码。学者与著作,

^① 《香港商报》2003年9月18日。

^② 《参考消息》2004年6月10日。

不仅是作者与作品、思想与文本的关系，而且是有机互动、相互造就的关系。学者不是天生的，都有一个学术思想成长的过程。而在成长过程中，都得到过来自许许多多资助出版作品机构的支持、鼓励、帮助甚至提携和推崇，“一举成名天下知”。大学培育自己的青年理论团队，打造学术创新平台，需要有这样一种文库。从我的学术人生经历可以体会：每个青年深铭于心、没齿难忘的，肯定是当年那些敢于提携后学、热荐新人，出版作为一个稚嫩学子无名小辈处女作的著作的出版社和文库；慧眼识才，资助出版奠定青年学者一生学术路向的成名作，以及具有前沿学术眼光、发表能够影响甚至引领学界学术发展的创新之作。我相信，文库应当热情地帮助那些读书种子破土发芽，细心地呵护他们茁壮成长，极力地推崇他们长成参天大树。文库不断发力助威，在他们的学问人生中，成为学术成长的人梯，学人贴心的圣坛，学者心中的精神家园。

是为序。

2011年2月28日原序

2013年11月5日修改

序

如何对待和处理违法行政行为是行政法的重要议题。我国《行政复议法》（1999年）和《行政诉讼法》（2014年）规定，对违法行政行为要么撤销，要么确认违法或无效。这种一概否定的规定既反映了人们对于传统人治模式和恣意行政的坚决摒弃，也体现了人们对于行政机关严格依法行政的殷切期望。但这种一概否定的立法，与违法行政行为的情节、危害程度的多样性和复杂性不相适应，不利于维护公共利益，也可能破坏法律的安定性，损害行政效率。对于不需要或不适宜否定的违法行政行为如何处理，成为理论和实践面临的一个重要问题。

峰振的著作《违法行政行为治愈论》就是围绕上述问题展开的。上述问题的最初缘起可以追溯到峰振入学面试时我给他出的一道案例考题。1994年，陈某因伪造大专毕业证书骗取硕士报考资格，而于硕士研究生毕业多年后（2005年年底），被中山大学撤销了硕士学位、宣布研究生毕业证书无效，陈遂起诉中山大学。峰振认为，这个案例可以考虑适用行政行为的治愈。由该案引发的违法行政行为治愈问题，引起了他的持续思考。通过大量检索，他发现实践中类似案例并不鲜见。而许多案例都存在着情与法的交织，产生过理论争议。如无管辖权的民政机关颁发结婚证书的行为应否撤销等案。这些案例背后是否隐藏着违法性治愈的可能？这种追问与思索，结合丰富的实践素材，最终成就了一篇博士学位论文。而今天的这本著作正是在峰振的博士学位论文基础上修改而成。峰振这种独特的思考视角和深入钻研、踏实求索的治学态度令我印象深刻。

峰振在武汉大学攻读博士期间，勤奋刻苦。在校期间，积极参加行政诉讼法方向定期举行的学术讨论活动，并多次主讲。本著作中的许多观点也在这个学术讨论活动上经历过反复讨论，接受过强烈质疑和“无情”批判。这也正是我们学术讨论活动的特点，主要是批评而不是表扬。我相信书中的许多观点正是受益于此，完善于此。当然，有些问题可能仍然需

要继续探讨、争鸣。

本书的核心命题，或者可以总结为违法行政行为的法律后果是多元的，并非一概否定；在一定条件下，违法行政行为可被治愈；治愈的方式包括追认、补正、转换。这是基于我国一概否定违法行政行为的立法现状而提出的反思性命题。在对该命题展开论证的过程中，全书有许多创新之处，不时迸发出思想的火花，令人耳目一新。

明确地将治愈作为追认、补正、转换上位概念使用的是我与孔繁华教授合作的《论违法行政行为》（载《河南省政法管理干部学院学报》2000年第5期）。但全面阐述并系统论证违法行政行为治愈概念及其理论的，则是本书。本书首先对治愈与治疗、矫治、治理、追认、补正、转换等相关概念的使用习惯、语词含义的区别进行了分析，提出将治愈作为追认、补正、转换上位概念使用的合理性，为相关问题的论说奠定了统一的基础。本书明确指出，治愈贬损形式正义，破坏形式法治，影响依法行政观念树立和原则落实，必须适用法律保留原则予以规范，将其控制在法律的轨道上。书中指出，只有在如下情形下才可适用治愈：违法行政行为体现法律所追求的公共利益，并且该种公益比违法侵害的法益更值得保护。这种利益衡量的方法体现了治愈的价值追求：实质正义、法的安定性、程序经济与效率等。

治愈的三种方式并不新鲜，但把追认、补正、转换的适用条件、范围、案型进行系统归纳、总结和论证的成果难得一见。借鉴民法追认理论，作者将行政法上的追认限定于权限瑕疵行政行为，并且，作者的创新之处在于，明确提出了违法行政行为的追认既包括行政追认，也包括立法追认。前者指行政行为因欠缺管辖权导致违法时，由有管辖权的行政主体对该违法行为进行事后认可的制度；后者指行政行为因法律依据本身违法，导致行政行为违法时，由有权立法主体以新的合法的规范性文件，取代旧的违法的规范性文件，并明确规定新规范溯及既往至旧规范实施之日，以此使依据旧规范作出的违法行政行为变为合法行政行为的制度。这种理论创新具有重要的实践意义。关于补正的适用，笔者也有自己的独到见解。与传统将补正的适用限定于程序轻微违法行政行为的观点不同，作者提出只要行政行为欠缺或违反合法要件对行政行为的结果不产生实质性影响，均可补正。因此，补正不仅可以适用于程序轻微违法的行政行为，也可以适用于非实质性实体要件欠缺的行政行为。这种大胆的创新，为行

政法实践提供了一种路径选择。关于转换的适用，国内外很少见到对其适用案型系统归纳的成果，本书作者对此也进行了艰难的尝试，并提出了有待继续深入研究的问题。

在本书的结语部分，作者将思维的空间放大至整个瑕疵行政行为领域，提出了治愈可否适用不当行政行为的现实问题，并通过论证给出了肯定结论。行政法的问题最后都可归结为权利救济和制度完善。笔者也对治愈给行政救济制度提出的挑战，以及行政救济制度的因应措施进行了详细的分析。这种细致入微的思考和他分析，体现了笔者思维的严谨和对现实的关切。

本书的很多观点和创新，可能仍有继续探讨的空间，但作者独特的视角和新颖的观点无疑会丰富行政法学理论，即使这些观点是为学界提供批判的对象亦然。

行政法学研究方法不一，路径很多。我一直觉得研究选题上以小见大，深入理论与制度核心，方寸之间揭示问题本质，是一种值得提倡的研究路径。本书就是这样一种成果。作为峰振的博士研究生指导教师，我非常高兴他的著作即将出版，十分乐意向大家推荐这本著作。

是为序。

林莉红

2015年4月12日

内容摘要

依法行政原则要求行政必须依法进行。行政所依之“法”不仅包括实体法，也包括程序法；不仅包括形式的法，也包括实质的法。行政行为违反上述之法，构成违法行为。根据违法情节、危害程度，违法行为的法律后果应是多元的，既包括通过撤销、确认无效等手段否定其效力的后果，也应包括通过追认、补正、转换等手段，消除瑕疵，维持其法律效力的后果。

我国法律对违法行为的法律后果基本是否定的，这主要反映在《行政复议法》、《行政诉讼法》及相关单行立法中。对违法行为法律后果的立法态度，不仅影响纠纷解决机关的裁决方式及法律所欲保护的利益，也反映一国在程序与实体、形式法治与实质法治、形式正义与实质正义上的价值取向与路径选择。我国法律没有区分不需要、不适宜否定的行政行为与其他违法行为，对其法律后果均一概否定，这破坏法律的安定性，不利于保护公共利益，也损害行政经济与效率。因此，在一定条件下，应允许违法行为通过治愈手段，消除其瑕疵，继续维持其法律效力。

本书从违法行为的法律后果入手，对行政法治愈制度的理论基础、现实状况、治愈方式、适用范围以及治愈对现行法律制度产生的影响等问题进行探讨。

导论主要介绍本论题研究背景、研究价值、研究现状、研究思路与框架。

第一章重点探讨治愈的基本理论问题，包括违法行为的表现形态和法律后果、治愈概念的界定、治愈的理论基础等。治愈旨在消除行政行为之瑕疵（违法），使其由违法变为合法，属于违法行为法律后果之一。因此，详细阐释违法行为形态，并明确违法行为的多元法律后果，是研究治愈制度的逻辑起点。为确定研究对象、限定研究范围，有必要对论题作出大致界定。治愈概念界定部分从治愈的概念、性质（是不是行政法律责任）、对象、内容、主体等方面对治愈进行了概略描

述。作为行政法律制度，治愈的理论基础是公共利益本位论，即当行政行为存在违法，但其仍然体现法律追求的公共利益，并且该种公益比违法侵害的法益更值得保护时，适用治愈手段符合优先保护公共利益之要求。治愈是以实质正义为价值追求的，它有利于行政经济与效率。但由于它对形式法治的突破、对轻微违法的容忍，必须对其施加严格限制。

第二章重点介绍域内外治愈制度立法及实践状况。行政法的治愈制度起源于民法的相关理论与实践，是典型的大陆法系国家制度。大陆法系许多国家在行政程序法中明确规定了治愈制度，没有明确立法的国家多通过行政判例确认治愈制度。英美法系国家尽管没有关于治愈的成文立法，法院对于行政机关违反程序的行政行为也并非一概撤销，而是在违法行为保护的公益与其侵害的法益之间进行权衡，根据优先保护的利益灵活解释行政行为违反程序规则的重要性，借以达到维持或否定行政行为之目的。我国现行主要立法对治愈持否定态度，但仍有个别法律中部分法条包含了实为治愈制度的规定。由于缺乏明确的制定法依据，司法机关在审理适合治愈的违法行政行为案件时，往往面临困惑和尴尬。基于此，有必要建立我国的行政法治愈制度。

第三章至第五章分别论述违法行政行为治愈的三种方式：追认、补正、转换。追认是指因欠缺管辖权或因法律依据本身违法导致行政行为违法时，由有管辖权的行政主体或有权立法主体对该违法行政行为所作的事后认可。追认具有溯及效力。它包括两种形式：一是行政追认，即有权行政主体对无管辖权主体所作部分行为的追认，并非所有的权限瑕疵行为都可追认。被追认行为的作出主体不因追认而获得持续管辖权。二是立法追认，即立法主体有权以新的合法的规范性文件取代旧的违法的规范性文件，并明确规定新规范溯及既往至旧规范实施之日，以此使依据旧规范作出的违法行政行为变为合法行政行为的制度。立法追认可以使无授权依据、授权内容不明确或依据违法导致的违法行政行为的瑕疵得以治愈。立法追认对行政主体相关行政事务的授权，是一种持久授权。立法追认是通过消除违法行为依据瑕疵来达到治愈违法行为之目的。

补正是通过弥补行政行为所欠缺的程序、形式、方式等非实质性的合法要件，消除行政行为的违法性，使其由违法行政行为变为合法行为，继续维持其效力的制度。补正分为两种：行政主体和行政相对人进行的补正是积极补正，客观条件的变化使行为违法性自然消除的情形是消极补正。

相对人补正和消极补正仅针对授益行政行为的瑕疵。补正必须受严格的条件限制，即行政行为违反或缺乏的合法要件对行政行为结果不产生实质性影响。对轻微程序或形式要件欠缺之瑕疵的补正具有溯及效力，对于非实质性实体要件欠缺之瑕疵的补正，自补正之日起发生法律效力。

转换是违法行政行为包含另一合法行政行为的要件，且具有相同的目的时，将违法行政行为转变为另一合法行为的制度。撤销重作行政行为虽能达到转换制度之目的，但转换具有撤销重作无可替代之优势。可撤销行政行为与无效行政行为均可适用转换方式。可转换的行政行为瑕疵类型包括程序违法、适用法律错误以及认定事实错误。转换需受到严格的条件限制。追认、补正、转换都是单纯公法上的表示行为，非具体行政行为。

第六章作为本书的结论，首先总结本书基本观点和主要结论。瑕疵行政行为的形态多样，法律后果是多元的。违法行政行为在一定条件下可被治愈。治愈的方式包括追认、补正与转换。治愈可扩张适用于不当行政行为。治愈对行政救济制度产生广泛影响，后者应作出相应调整。如相对人对行政主体的治愈行为不服时，应视为对原行政行为不服，应以原行政行为为对象提起行政诉讼，可以治愈行为本身的违法作为诉讼理由。相对人对补正、转换行为不服时，应以原行政行为的作出主体为被告。相对人对追认行为不服时，如果原行为的作出主体不具备行政主体资格，则以追认主体为被告，如果原行为的作出主体具备行政主体资格，但却不具备所涉事项的管辖权时，可以根据方便相对人的原则，由相对人在原行政主体和追认主体中选择其一作为被告。但相对人一旦选择，即不得变更被告。相对人对治愈行为不服时，计算复议或诉讼期限应以治愈行为发生之日为准，但如果治愈行为发生在原违法行政行为救济期限届满后的，应视为相对人的救济期间届满，不应以治愈行为发生之日起算救济期间。治愈也将对行政诉讼证据制度和法院审判带来影响。为规范违法行政行为的治愈制度，我国应在未来行政程序立法中全面规定违法行政行为法律后果制度，包括治愈制度。在行政程序法出台前，可通过法律解释增加治愈制度，在行政程序法出台后，应删除行政复议法和行政诉讼法中关于违法行政行为法律后果的规定。同时，应对相关法律作相应修改。

关键词：违法行政行为 治愈 追认 补正 转换

Abstract

As a principle, administrative actions should be repealed or affirmed void when they are illegal, and as an exception, some are not suitable to be repealed or affirmed void though they are illegal. Considering public interest, administrative cost and efficiency, under certain conditions, illegal administrative actions can be cured. Curing means are ratification, mend, conversion, which can eliminate defects in administrative actions, turn the illegal actions into legal actions, and so maintain legal effect of the actions. The system of exception is subject of the article. The article starts with legal consequence, discusses the theoretical basis, status in quo, curing means, application scope and impact on current legal system.

The introduction deals with research background, significance, status in quo and the frame.

The first chapter discusses the basic theory of the cure system, including forms and legal consequence of illegal administrative actions, the definition and the theoretical basis of cure, and so on. Aiming at eliminating defects in administrative action, the cure is one of the legal consequence of illegal administrative action. Therefore, it is logic starting point of researching the cure to explain particularly the forms and multiplex legal consequences of illegal administrative actions. In order to limit the object and scope of research, it is necessary to define the thesis. The part of the definition introduces mainly the concept, property (legal liability?), object, content and subject of the cure. The theoretical basis of the cure is the theory of public interest standard. Namely, when illegal administrative action still accords with public interest the statute pursues which prior to the interest the illegal action harms, the measure of the cure should be taken. The cure pursues substantive justice, administrative economy and effi-

ciency. But it should be strictly confined because the cure breaches the formal rule of law and gives loose to slight defects.

The second chapter introduces emphatically status in quo of legislation and practice on the cure at home and abroad. As a typical system of continental law system, the cure in administrative law origins from civil law. Many countries in continental law system regulate the cure system in administrative procedure law. Others confirm the system by administrative prejudication. Even though there are not the statutes concerning the cure, the courts in common law system do not revoke the illegal administrative actions without exception. On the contrary, the courts will weigh between the interest the illegal action embodies and the interest it harms, and explain the importance of the violated procedure regulation in order to maintain or deny the administrative action. The present statutes in China basically take negative attitude towards the cure, but some articles imply the cure. Without explicit statutes, the courts are often at a loss when judging a case concerning the illegal administrative action which can be cured. So it is necessary to establish our country's cure system in administrative law.

The chapters from the third to the fifth discourse respectively upon the means of the cure, ratification, mend, conversion. Ratification is to authorize afterwards the subject without jurisdiction by the lawful subject, which takes retroactive effect. Ratification includes two forms, administrative ratification and legislative ratification. The former is to ratify the subject without jurisdiction by the lawful administrative subject. Not all administrative actions with jurisdiction flaw can be cured. The ratified subject does not hold the authorized jurisdiction except the disputed action. The latter is that lawful legislative subject replaces old unlawful regulatory document with a new lawful one. Legislative ratification can cure the illegal administrative actions without authorization, with ambiguous authorization, or with illegal basis. The jurisdiction from legislative ratification is continuous. Legislative ratification cures the illegal action by eliminating the basis defects in administrative actions. Mend can eliminate the flaws in administrative actions, transform the illegal actions into legal actions, and maintain their effect by supplementing such immaterial conditions as procedure, form, manner that administrative actions lack. Mend includes two forms, the one is the active

mend way that administrative subjects and private parties take, and the other is the passive mend way that the changes of objective conditions eliminate the flaws. The mend that private party takes and passive mend only cure the flaws in beneficial administrative actions. The condition of mend is that the lack conditions is non – substantive to the administrative action. The mend aiming at procedure flaws takes retroactive effect. The mend aiming at the lack non – substantive substantiality conditions takes effect from the day the mend is taken. Conversion is to convert the illegal administrative action into other legal administrative action when the former contains the important conditions in the latter and they have the same objective. The system of revoking and making a new administrative action cannot replace the conversion though it can achieve the same objective as the conversion. The conversion can aim at revocable and void administrative actions. The flaws the conversion can cure include procedure defects, improper application of law, inaccurate confirmation of fact. The conversion has strict conditions. Ratification, mend and conversion are not specific administrative action but pure expression in public law.

The sixth chapter is the conclusion of this article. It concludes the basic viewpoints and some proposals. And it discourses the cure of improper administrative actions. Then the section discusses the legislation of the cure and the impact of the cure on the system of administrative remedy system. The future administrative procedure law should stipulate multiplex legal consequences of illegal administrative actions, including the system of cure. The system of cure should be supplemented by legal interpretation before administrative procedure law is enacted. The provisions concerning the legal consequences of illegal administrative actions in administrative reconsideration law and administrative litigation law should be deleted and other laws concerned should be altered after administrative procedure law is enacted. The original illegal action is the target of prosecution when the private party denounces the cure with the reason of the dissatisfied cure. The defendant is the subject who took the original illegal action when the private party denounces mend and conversion. When the private party denounces ratification, the ratifying subject is the defendant if the original subject is not qualified of administrative subject; and the ratifying subject or the o-